INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

amnyos groupe

École des Ponts ParisTech

C E S

L'obligation de revitalisation des bassins d'emplois de la loi du 18 janvier 2005

Juillet 2011

Revitalisation des territoires

Étude portant sur le bilan 2008-2009 de la revitalisation des territoires, faite en application de l'article L. 1233-84 du Code du travail

Délégation Interministérielle à l'Aménagement du territoire et à l'attractivité régionale – DATAR

Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle

Sommaire

Synthèses du rapport

Introduction et problématique 4

1. Constitution de la base de données et panorama statistique 16

1.1 Le recueil des textes des conventions de revitalisation 16

1.1.1 Constitution progressive du champ de l'étude 17
1.1.2 Etat des données 18

1.2 La saisie du texte des conventions 18

1.2.1 Présentation de la grille de saisie des conventions 19
1.2.2 Renseigner la grille de saisie des conventions 22

1.3 Le codage du texte des conventions de revitalisation 23

1.3.1 Deux techniques génériques de codage 23
1.3.2 Deux types de codes: codes génériques et signaux 24
1.3.3 Grille de codage partie 1 : fiche d'identité 24
1.3.4 Grille de codage partie 2 : typologie des actions 28

1.4 Les conventions de revitalisation en cours en 2008-2009 31

1.4.1 Distribution départementale des conventions en cours en 2008-2009 31
1.4.2 Les caractéristiques des restructurations donnant lieu à revitalisation 32
1.4.3 Les paramètres de la revitalisation : nombre de SMIC et durée 35
1.4.4 Le périmètre des actions de revitalisation 38
1.4.5 La gestion de la fin de la convention : prolongation et non consommation des fonds 41

2. Pratiques d'assujettissement et négociation des conventions 43

2.1 L'assujettissement 43

2.1.1 Fait générateur 43
2.1.2 La décision d'assujettissement et l'économie de la convention 53

2.2 La convention de revitalisation 62

2.2.1 Conclusion de la convention 63
2.2.2 Le contenu de la convention 80

3. La conduite des opérations de revitalisation 119

3.1 Les opérateurs de la convention..... 119

3.1.1 *Leur valeur ajoutée du point de vue des pouvoirs publics : des jugements très contrastés*.....119
3.1.2 Le juste prix et davantage de transparence.....*121*
3.1.3 Une tendance à restreindre le recours au privé.....*122*

3.2 Les pratiques de mutualisation..... 125

3.2.1 Des pratiques de plus en plus répandues : aperçu quantitatif ..... *.125*
3.2.2 Les différents types de « mutualisation »..... *.127*
3.2.3 Les règles de fonctionnement et modalités de gestion *132*
3.2.4 Les objectifs visés *135*

3.3 La "machine à projets"..... 138

3.3.1 Les processus de "détection" des projets d'entreprise *138*
3.3.2 "Trouver" ou "faire émerger" des projets d'entreprises créateurs d'emplois?..... *139*
3.3.3 Des projets en quête de financements *140*
3.3.4 Les mécanismes d'instruction *141*

3.4 L'implication de l'entreprise..... 142

3.4.1 La présence d'intermédiaires nuit-elle à l'implication de l'entreprise?..... *143*
3.4.2 Des leviers pour favoriser l'implication *144*
3.4.3 Des obstacles réels à l'implication *145*

3.5 Organisation du pilotage des conventions 146

3.5.1 Les instances de pilotage et leur fonctionnement *146*
3.5.2 La production de « jurisprudence » au fil du travail des comités d'engagement..... *148*
3.5.3 Vers un pilotage par objectifs et résultats *149*
3.5.4 Contrôle de l'exécution de la convention et sanctions *150*

3.6 La gouvernance locale autour des conventions..... 152

3.6.1 De la nécessité d'une coordination locale..... *152*
3.6.2 Relation Etat et collectivités locales : une « régulation croisée » toujours présente..... *153*
3.6.3 Des partenaires sociaux en position de spectateurs *154*

3.7 Le suivi des réalisations et l'évaluation..... 156

3.7.1 Un suivi plus rigoureux, une lecture du rapport « moyens-objectifs » plus souple..... *156*
3.7.2 Les controverses sur l'évaluation des impacts *157*

4. Préconisations 158

Annexes……...……168

Deux synthèses du rapport ont été produites, conformément aux indications du cahier des charges de l'étude, dans deux perspectives distinctes.

La première synthèse (I) présente les principaux résultats et les préconisations du rapport. La seconde (II) restitue les apports propres à chacune des trois entrées qui ont été privilégiées pour conduire l'analyse : l'analyse statistique des conventions actives en 2008-2009, l'analyse d'opérations de revitalisation particulières, l'analyse de pratiques départementales de revitalisation.

Ces deux synthèses, conçues de façon autonome, sont regroupées en début de rapport et présentées successivement – d'où quelques redites, sur certains points.

Le corps du rapport débute à la suite des synthèses.

Le rapport et les synthèses n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas la position de la DATAR ou de la DGEFP.

Synthèses

En confiant à une équipe de consultants et de chercheurs coordonnée par l'IRES la mission d'établir un bilan actualisé des conventions de revitalisation, la DATAR et la DGEFP ont souhaité approfondir l'état des connaissances sur le sujet et se donner les moyens d'identifier les améliorations susceptibles d'être apportées au dispositif de la revitalisation des territoires.

Retenue à l'issue d'une procédure d'appel d'offres lancée au printemps 2010, la proposition du groupement IRES-Amnyos-LATTS-Centre d'Economie de la Sorbonne[1] combine deux volets :

- D'une part une analyse transversale du contenu des conventions signées, échues ou en cours en 2008-2009, tant en termes de moyens que d'axes d'intervention, de périmètre et de modes opératoires retenus pour la mise en œuvre. Cela passe par la constitution d'une base de données la plus exhaustive possible, à partir des textes remontés dans le système d'information sur les mutations économiques (SIME).
- D'autre part un volet d'analyse qualitative des mécanismes de leur élaboration et des conditions de mise en œuvre, notamment sous l'angle de leur pilotage, et en portant une attention particulière aux mécanismes de mutualisation mis en œuvre localement. Les matériaux empiriques sont ici constitués par 22 monographies départementales et d'entreprises, réalisées au premier trimestre 2011.

Au travers de cette étude, l'objectif partagé de la Datar et de la DGEFP est de mieux définir le positionnement et la plus-value des conventions de revitalisation dans le paysage des dispositifs liés à l'emploi, au développement économique et à l'anticipation et au traitement des mutations économiques dans les territoires.

L'analyse statistique des conventions de revitalisation actives en 2008 et 2009

La méthodologie retenue consiste à conjuguer les apports du travail monographique et de l'analyse statistique. Cette dernière, plus particulièrement pilotée par le LATTS, vise à produire une vue exhaustive sur l'ensemble de la « population » des conventions signées, en cours et échues en 2008 et 2009. C'est donc le texte « brut » des conventions qui constitue le matériau mobilisé pour la partie statistique de l'étude. L'ensemble des documents a été récupéré par l'administration centrale et mis à notre disposition *via* le système SIME, abondé par les services déconcentrés : au total, 383 conventions ont pu être traitées. Bien que foisonnante, l'information textuelle contenue dans les conventions a d'abord été saisie en l'état, puis codée pour pouvoir donner lieu à des exploitations statistiques.

Le codage effectué restitue d'abord l'ensemble des « coordonnées » de chaque convention, informations génériques systématiquement spécifiées dans le texte (raison sociale et représentant de l'entreprise, département, périmètre, durée, nombre d'emplois à créer, montant financier, intervention ou non d'un cabinet, d'un fonds de mutualisation, etc). Il

[1] L'équipe mobilisée est composée de **:** Solveig GRIMAULT, sociologue, chercheuse à l'IRES, chef de projet ; Gilles CRAGUE, socio-économiste, directeur adjoint du LATTS (Ecole des Ponts Paristech) ; Jean-Yves KERBOURC'H, professeur de droit à l'université de Nantes, expert auprès du groupe Amnyos ; Olivier MERIAUX, politologue, directeur de la stratégie et du développement d'AMNYOS Consultants, chercheur à Sciences-Po (UMR Pacte, IEP Grenoble) et associé au Cevipof ; Nadine THEVENOT, économiste, enseignant-chercheur à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre du Centre d'Economie de la Sorbonne (CES) ; Nathalie BERTA, maître de conférences à l'université de Reims, chercheur associé au CES ; Félix GARCIA, consultant au sein du groupe Amnyos ; Julie VALENTIN, maître de conférences à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre du CES ; Camille SIGNORETTO (CES) ; Lucie RENOU (ENPC) ; Martin HERVOUET (ENPC) ; ont également contribué aux travaux : Géraldine JOUDON (Amnyos) ; Aurélie DELEMARLE (LATTS) ; Amélie ARLES (IRES) ; Georges DURAND (IRES).

permet également de rendre compte – lorsque l'information est disponible – des modalités de pilotage de la convention, du contenu des actions, de l'attribution des fonds et des bénéficiaires (entreprises et publics cibles). Concernant les « actions », nous proposons de distinguer ce qui relève d'une aide adressée à un bénéficiaire (subvention, prêts, valorisation de cession, soutiens divers, etc.), et ce qui est de l'ordre d'une tâche, ensemble de « choses à faire » pour réaliser concrètement les aides (tâches de prospection, de constitution de dossier, de suivi administratif, etc.) : une avance remboursable accordée à une entreprise du territoire sous réserve d'embauche constitue une aide ; la recherche d'une entreprise locale ayant un projet de développement « riche » en emplois et la réalisation d'un dossier de demande constituent des tâches.

L'un des objectifs est donc de rendre traçable, *dans la mesure du possible*, la destination *a priori* des fonds dédiés à la revitalisation, et la manière dont se répartit localement la prise en charge des tâches nécessaires aux actions de revitalisation. On sait par exemple que l'intervention d'un opérateur privé peut s'accompagner du soutien explicite d'acteurs locaux, en particulier pour le travail de prospection et la recherche de projets créateurs d'emplois. Quels sont les modes de recours effectifs aux prestataires privés ? Comment se conjuguent-ils avec l'intervention d'autres opérateurs locaux ? Peut-on également repérer des évolutions dans l'usage, la détermination des caractéristiques « premières » des conventions : périmètres, taux d'assujettissement, durées, nombre d'emploi à créer ? Quelles acceptions du « périmètre » sont, en pratique, mobilisées dans les conventions ? Quelles sont les actions privilégiées par les conventions, au profit de quels bénéficiaires ?

L'analyse statistique révèle donc certains traits des pratiques locales de revitalisation. C'est ensuite le travail monographique qui permet de restituer, plus en détail, la dynamique et le fonctionnement des agencements locaux relatifs à la revitalisation.

Le travail monographique

Comment, en pratique, les acteurs se coordonnent dans le cadre d'une convention donnée ; sur quels projets s'accordent-ils, selon quelles modalités, au profit de quelle dynamique, quelle efficacité ? Comment, à l'échelle d'un département, un système d'acteurs local s'organise et capitalise sur ses pratiques de revitalisation ; quelle « courbe d'expérience » parvient – ou pas – à se former ? D'où viennent, enfin, les pratiques et dispositifs de mutualisation, que visent-ils et quel bilan en fait-on localement ?

L'analyse des pratiques locales de revitalisation s'appuie sur la réalisation de vingt deux monographies, qui se répartissent selon deux entrées distinctes : l'analyse de conventions particulières d'une part, l'analyse de pratiques départementales et/ou de dispositifs de mutualisation d'autre part.

Dans chacun des cas, une dizaine d'entretiens est réalisée auprès des représentants de l'Etat directement impliqués (UT/DIRECCTE, administration préfectorale, commissaires à la réindustrialisation), des entreprises assujetties, des partenaires sociaux, des cabinets de revitalisation en charge des conventions étudiées et d'un ensemble d'acteurs locaux directement ou indirectement mobilisés (chambres consulaires, agences de développement, gestionnaires de fonds mutualisés, collectivités territoriales, maisons de l'emploi, etc.).

MONOGRAPHIES « CONVENTIONS »

• Conventions nationales – déclinaison locale

Airbus – *Toulouse*
Sanofi Aventis – *Isère*
PSA – *Ille et Vilaine*
Groupe Trèves – *Morbihan*

• Conventions locales

Aluminium Pechiney – Hautes-Pyrénées
Bayer Crop-Science – Rhône
Béghin Say Téréos – Nord
Canson et Inoplast – Ardèche
Timken – Cher
Sony – Landes
Kleber – Meurthe-et-Moselle
Hélio Corbeil – Essonne

MONOGRAPHIES DEPARTEMENTALES & MUTUALISATION

Bouches du Rhône
Eure
Isère
Nord Lille
Seine-Maritime
Ardennes – *mutualisation*
Aire urbaine Belfort-Montbéliard – *mutualisation*
Oise – *mutualisation*
Ille et Vilaine – *mutualisation*
Yvelines

Les monographies viennent ainsi prolonger et préciser les problématiques identifiées, font apparaître des points de controverse.

En amont, pour l'élaboration du contenu de la convention, comme au cours de la convention, dans la réalisation des actions, l'implication de l'entreprise ne va pas de soi, dès lors que celle-ci n'a pas fait le choix de développer une compétence revitalisation en propre (filiale spécialisée par exemple). Néanmoins, si le risque de l'*exit* existe toujours (partir en payant), et conduit à de subtils équilibres dans la relation avec l'Etat, les entreprises sont aussi attachées à la façon dont, *via* leur soutien aux projets et actions de revitalisation, leur « marque » s'affiche sur le territoire.

Le pilotage des conventions, par ailleurs, fait apparaître des formes de mobilisation relativement inédites des services de l'Etat, à travers le fonctionnement de cette instance qu'est le comité d'engagement : c'est notamment là que se forge et s'exerce une capacité collective à qualifier et évaluer, au cas par cas, les projets potentiellement créateurs d'emploi. Pour autant, l'Etat ne peut intervenir seul, et le succès des conventions de revitalisation, la diversité et la qualité des projets soutenus, supposent également de mobiliser le milieu local. Quelles configurations locales permettent à cette mobilisation d'être pleinement fructueuse ? Comment se construisent les projets de revitalisation ? Comment faire, autrement dit, de la revitalisation *avec* le territoire ?

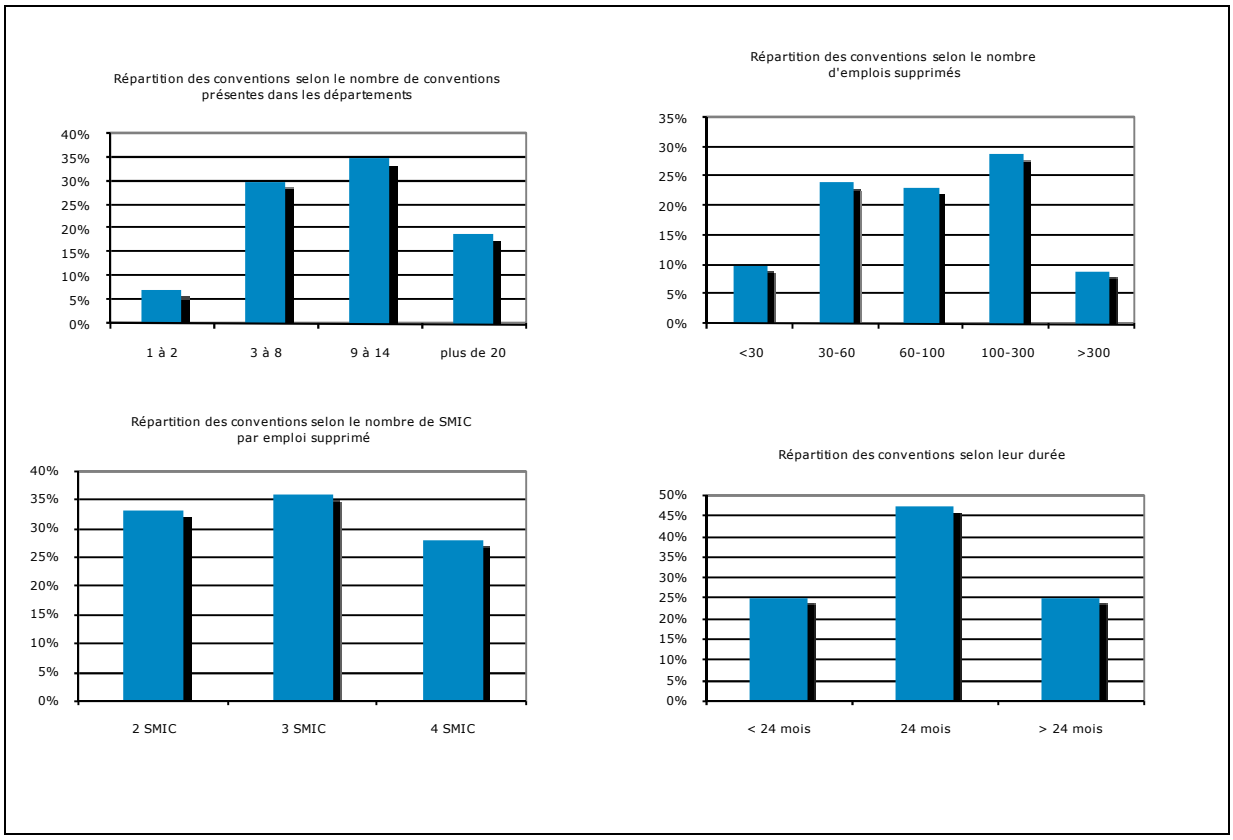
Comment, enfin, parvient-on à construire de la mutualisation « dans le flux » des conventions? Qu'est-ce qui motive et inspire la mise en place de tels dispositifs ? On peut, en première instance, relever la diversité des bénéfices attendus : optimisation de la gestion administrative (regrouper les instances de suivi), réduction des coûts de pilotage des conventions (contenir la part de l'enveloppe allouée aux prestataires de revitalisation), meilleure répartition des aides apportées sur un territoire donné (diversifier les bénéficiaires), etc. Il importe donc de clarifier, derrière ce terme faussement unifié, la diversité des pratiques et des montages élaborés.

I. Synthèse des principaux résultats et préconisations

Depuis la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de prog rammation pour la cohésion sociale, les entreprises ou les groupes de mille salariés et plus qui procèdent à un licenciement collectif pour motif économique affectant, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels elles sont implantées, sont tenues de contribuer à la création d'activités et au développement des emplois et d'atténuer les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi. Ces dispositions ne sont pas applicables aux entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire. La contribution exigée de l'entreprise est au minimum de deux SMIC mensuel par emploi supprimé lorsqu'une convention de revitalisation est conclue avec le préfet, portée à quatre SMIC en l'absence d'une telle convention.

L'étude s'appuie tout d'abord sur une analyse statistique des 383 conventions de revitalisation en cours, signées et échues en 2008 et 2009.

1. Éléments statistiques



Répartition des conventions par département

Le décompte et la répartition des conventions ont été effectués par département. Trois départements concentrent plus de 20 conventions (près de 20% des conventions se trouvent donc dans ces départements). Douze départements comprennent entre neuf et quatorze conventions, soit un peu plus d'une convention sur trois. Vingt-quatre départements en ont entre trois et huit ce qui représente une convention sur trois. Vingt départements ont seulement une ou deux conventions ce qui représente moins de 10% des conventions. Enfin

aucune convention n'a été conclue dans 21 départements. La répartition des conventions d'un département à l'autre présente donc une grande disparité, ce qui signifie que les contraintes de gestion, l'expérience et les savoir faire accumulés ne sont pas les mêmes pour l'administration.

Répartition des conventions par nombre d'emplois supprimés

Quant au nombre d'emplois supprimés, un quart des conventions prévoit de 30 à 60 emplois ; un quart de 60 à 100 ; un quart de 100 à 300 ; 10% des conventions prévoient moins de 30 emplois supprimés et 10% plus de 300 emplois.

La moitié des conventions correspond à une fermeture de site et l'autre moitié à un maintien d'activité avec des licenciements (une convention sur six n'indique rien).

Répartition par montant de la contribution

Un tiers des conventions ont un budget correspondant à 2 SMIC par emploi supprimé, un tiers 3 SMIC et un tiers 4 SMIC.

Répartition par durée des conventions

La moitié des conventions prévoit une durée de 24 mois. Dans un quart des conventions elle est inférieure à 24 mois et dans le dernier quart elle est supérieure à 24 mois.

En-dehors des cas extrêmes (moins de 30 emplois et plus de 300 emplois supprimés), le nombre de SMIC par emploi supprimé est corrélé au volume total de ces emplois supprimés : la probabilité d'être assujetti à 4 SMIC augmente avec le nombre d'emplois supprimés par l'entreprise ; la probabilité d'être assujetti à 2 SMIC diminue quand les suppressions d'emplois sont moindres. Les très grandes revitalisations font exception à ce constat : l'assujettissement y est plus fréquent aux extrêmes (2 SMIC ou 4 SMIC). Ceci peut signaler une capacité de négociation importante de l'entreprise (2 SMIC) ou sa volonté de mettre des moyens conséquents dans la revitalisation du bassin d'emploi (4 SMIC).

Il faut également constater une certaine corrélation entre le nombre d'emplois supprimés et la durée de la convention :

- revitalisation de moins de 60 emplois : plus grande fréquence des durées inférieures à 24 mois ;
- 60 et 100 emplois : près de deux tiers des conventions prévoient 24 mois ;
- si la revitalisation concerne plus de 100 emplois les durées sont le plus souvent supérieures à 24 mois.

Lorsque l'entreprise ferme un site, l'assujettissement à 4 SMIC est plus fréquent. En revanche, le fait de fermer ou non le site n'a pas d'influence sur la durée de la convention.

Étude d'impact social et territorial

3% seulement des conventions mentionnent la réalisation d'une étude d'impact social et territorial. Toutefois 17% des conventions précisent qu'une analyse a permis de déterminer le périmètre de la revitalisation (par exemple les distances domicile-travail des personnels du site). Un quart des conventions mentionne une évolution possible du périmètre (nette progression sur la période étudiée).

Proposition : revoir la forme et le contenu des études d'impact

Les critères légaux d'assujettissement des entreprises à la revitalisation nécessitent toujours de mesurer l'impact territorial des suppressions d'emploi. Cette étude fait l'objet de vives critiques de la part des services déconcentrés de l'État : elle ne serait pas objective car elle serait payée par l'entreprise, elle serait trop coûteuse car réalisée par un cabinet parfois éloigné du bassin d'emploi, elle n'apporterait pas plus d'informations que celles dont disposent déjà les services de l'État, elle serait trop succincte car les délais impartis ne permettent pas de faire une analyse approfondie.

L'étude d'impact mériterait pourtant d'être encouragée à condition d'être revue dans sa forme et son contenu :
- dans sa forme elle devrait être menée conjointement avec les services de l'État et être réalisée systématiquement dès l'annonce du plan de restructuration ;
- dans son contenu il faudrait que l'étude « descende » le long des chaînes de sous-traitance des entreprises donneurs d'ordres et qu'elle évalue les effets en chaîne d'une restructuration sur les suppressions d'emplois chez les fournisseurs et sous-traitants. Une réflexion et un travail sur les outils permettant cette évaluation semblent nécessaires. Des pistes peuvent être évoquées : cartographie des relations industrielles territoriales et types d'emploi, répartition des chiffres d'affaires par type de client, etc. ou des indicateurs directement issus des restructurations, tels que les suppressions d'emploi ou les demandes de chômage partiel dans les entreprises sous-traitantes. Les études d'inscription territoriale réalisées par l'INSEE sur des cas d'entreprises ou de territoires géographiques particuliers répondent à ce type de besoin. Elles mériteraient d'être sollicitées et commandées par les services de l'Etat pour motiver leurs décisions.

63% des conventions de revitalisation prévoient une possibilité de prolongation de la durée de la convention. Deux tiers des conventions de revitalisation prévoient des dispositions en cas de non consommation des fonds (cette mention est bien plus fréquente dans les conventions signées à partir de 2007). On constate par ailleurs que cette mention est aussi plus répandue dans les départements qui gèrent très peu de conventions de revitalisation : plus la signature d'une convention semble être un évènement rare plus les signataires semblent sensibles à la question de la non-consommation des fonds. À l'inverse, plus le nombre de conventions est important dans un département, moindre est la propension des conventions à prévoir des règles relatives à la non-consommation des fonds.

Proposition : définir de manière plus pertinente le périmètre géographique des conventions

L'observation statistique montre un phénomène inédit. Les conventions de revitalisation définissent moins leur périmètre d'intervention via des distances en kilomètres ou des zones d'emploi et se réfèrent de plus en plus aux frontières de compétences des collectivités territoriales. Il est à craindre qu'une moindre attention soit portée à la pertinence économique (bassin économique, bassin d'emploi) des frontières fixées :
- pour assujettir l'entreprise lorsqu'il faut mesurer l'effet du licenciement sur le bassin d'emploi (ce que prévoit la loi) ;
- pour déployer les actions de revitalisation.

Le recours rarissime à l'étude d'impact social et territorial peut également renforcer ce phénomène puisque son absence ne permet pas de mesurer l'impact géographique des licenciements.

2. Assujettissement, négociation et actions de la convention de revitalisation

Décision d'assujettissement

Les unités territoriales interrogées sont particulièrement soucieuses d'appliquer le dispositif en menant une politique d'assujettissement assez large sinon systématique. Ce volontarisme s'inscrit toutefois dans un cadre légal contraignant. L'administration doit apprécier si le licenciement affecte, par son ampleur, l'équilibre du bassin d'emploi dans lequel l'entreprise

est implantée ce qui est le plus souvent délicat en l'absence quasi généralisée d'études d'impact. Or elle doit en rendre compte dans la motivation de la décision d'assujettissement alors que les délais sont particulièrement courts (un mois à compter de la notification d'un projet de licenciement d'au moins 10 salariés sur 30 jours). En pratique les préfets n'assujettissent que les entreprises qui doivent élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi.

A cette difficulté s'ajoute celle de savoir si l'obligation de revitalisation s'applique ou non à des ruptures du contrat de travail qui sans être des licenciements pour motif économique sont néanmoins soumises à tout ou partie de la procédure (notamment les plans de départs volontaires et les ruptures conventionnelles homologuées ayant une cause économique).

Il arrive enfin que l'unité territoriale à qui un siège social d'entreprise notifie un projet de licenciements répartis sur plusieurs établissements implantés dans plusieurs départements n'avertisse pas ou avertisse tardivement ses homologues du bassin d'emplois concerné. Or seul le préfet dans le ressort duquel se trouve ce bassin d'emplois peut assujettir l'entreprise à l'obligation de revitalisation.

Proposition : informer l'administration des bassins d'emploi concernés par des fermetures d'établissement lorsque le siège social de l'entreprise est en dehors de leur ressort.

De très nombreuses entreprises parviennent à échapper à l'assujettissement car l'administration auprès de laquelle elles notifient un projet de licenciement n'est pas celle où se trouvent les bassins d'emploi impactés. Une circulaire administrative pourrait préciser les modalités selon lesquelles toute UT à qui serait notifié un plan de sauvegarde de l'emploi qui concernerait des établissements implantés dans plusieurs départements devrait en informer ses homologues sans retard et en tout état de cause avant le délai d'un mois de rigueur pendant lequel une notification d'assujettissement peut encore être faite au titre de la revitalisation. L'article D. 1233-38 semble aller dans ce sens puisqu'il prévoit que le ou les préfets dans le ou les départements du ou des bassins d'emploi concernés indiquent à l'entreprise si elle sera soumise à l'obligation de revitalisation. Encore faut-il que l'administration de ces départements soit informée.

Proposition : simplifier la définition des seuils d'effectif déclenchant l'obligation de revitalisation

Les seuils d'effectif déclenchant l'obligation de revitalisation et les règles afférentes sont trop compliqués. Aujourd'hui il existe :
- une procédure pour les entreprises d'au moins 1000 salariés ;
- la même mais pour les entreprises sans condition d'effectif qui licencient au moins 10 salariés sur 30 jours lorsqu'elles appartiennent à un groupe français ou à un groupe d'entreprises de dimension communautaire ayant au moins 1000 salariés ;
- une autre pour les entreprises d'au moins 50 salariés et de moins de 1000 salariés.

Les UT n'ont pas le temps de faire des recherches et de calculer les effectifs des entreprises alors que ces entreprises ont elles-mêmes des difficultés à le faire tant les règles de décompte se sont complexifiées depuis la loi du 20 août 2008. L'obligation de revitaliser pourrait concerner toutes les entreprises et établissements qui, quel que soit leur effectif, procèdent au licenciement de 10 salariés sur 30 jours.

Proposition : unifier les critères de notification de l'assujettissement à l'obligation de revitalisation

Certains préfet motivent avec précision leur décision en démontrant que le licenciement auquel procède l'entreprise a un impact négatif sur le bassin d'emploi. Il serait utile d'étendre ces bonnes pratiques à tous les départements en fournissant une méthodologie commune : mesurer l'impact du licenciement sur le taux de chômage du bassin d'emploi, sur les finances des collectivités locales, sur les autres entreprises, sur le marché de l'immobilier d'entreprise ou d'habitation, sur la sous-traitance, sur les fournisseurs etc.

Négociation et conclusion de la convention de revitalisation

La détermination de la contribution de l'entreprise en nombre de SMIC par emploi supprimé est cardinale pendant la phase de négociation de la convention. Aucune règle ou consigne de négociation n'a été donnée à l'administration. On observe toutefois que celle-ci peut être quasiment concomitante à la décision d'assujettissement alors que les parties disposent de six mois pour conclure la convention.

L'administration engage donc parfois la négociation de la convention de revitalisation avant même d'avoir notifié l'assujettissement. Cette négociation commence ainsi pendant le mois qui suit la notification qui lui est faite par l'employeur du projet de licenciement. Ce projet est accompagné du plan de sauvegarde de l'emploi sur lequel l'administration est invitée à faire des observations. Normalement l'obligation de revitalisation des bassins d'emploi est mise en œuvre sans préjudice des obligations mises à la charge de l'employeur au titre du plan de sauvegarde de l'emploi. Mais les deux dispositifs ne sont pas pour autant cloisonnés. En effet d'une part les mesures du plan de sauvegarde de l'emploi comprennent notamment le soutien à la réactivation du bassin d'emploi[2]. Et d'autre part la convention de revitalisation doit tenir compte des actions de même nature éventuellement mises en œuvre par anticipation dans le cadre du plan de sauvegarde de l'emploi[3].

La négociation sur le montant de la contribution de l'entreprise dépend parfois de la qualité des mesures du plan de sauvegarde de l'emploi et de la façon dont elle a tenu compte des observations de l'administration. Il arrive que celle-ci diminue la contribution de l'entreprise lorsque l'entreprise accepte de négocier une amélioration du plan de sauvegarde de l'emploi ou des indemnités supra-légales en cas de conflit collectif. Dans d'autres cas, plus exceptionnels, cette imbrication des discussions sur le PSE et l'obligation de revitalisation peut se traduire par une exonération de l'entreprise au titre de la revitalisation, en contrepartie d'un report de la date prévue pour la fermeture d'un site.

En tout état de cause, l'administration doit légalement tenir compte des actions de revitalisation mises en place dans le plan de sauvegarde de l'emploi et le cas échéant dans un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Mais une divergence d'interprétation des textes oppose les entreprises et l'administration. Pour cette dernière, tenir compte des actions de même nature signifie qu'il faut éviter de mettre en place des mesures redondantes alors que pour les entreprises, il s'agit de diminuer le budget de leur contribution en prenant en considération les financements affectés à des opérations de revitalisation déjà effectuées au titre du plan de sauvegarde de l'emploi ou de l'accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. L'interprétation des entreprises l'emporte le plus souvent dans les négociations. Il en résulte que les entreprises déterminent à l'avance le budget qu'elles entendent consacrer à l'opération de compression des effectifs. Le financement des différentes obligations légales devient alors une simple affaire de ventilation entre les différents postes, ce qui est susceptible d'affaiblir le dispositif de la revitalisation.

Dans le cas des conventions-cadres nationales conclues entre l'Etat et les groupes qui effectuent des restructurations dans plusieurs établissements, cette difficulté peut être encore amplifiée par le jeu des valorisations croisées, effectuées au niveau national puis dans le cadre des déclinaisons locales de la convention cadre. Cela complique l'appréciation des « montants nets » effectivement dédiés à de nouvelles actions de revitalisation au niveau local.

[2] C. trav., art. L. 1233-62.
[3] C. trav. L. 1233-85.

Proposition : redéfinir les actions antérieures susceptibles d'être prises en compte dans la fixation du montant par emploi supprimé

Il faut éviter les effets d'aubaine qui consistent à valoriser une deuxième ou une troisième fois dans la convention de revitalisation des actions déjà engagées au titre de la GPEC et du PSE. Mais il ne faut pas pour autant les ignorer. Des plafonds de valorisation d'actions passées pourraient être fixés.

Proposition 2 : mieux associer les parties prenantes à la conclusion des conventions-cadre nationales

Les représentants de l'Etat dans les territoires (DIRECCTE) et les dirigeants des filiales ou établissements concernés devraient être systématiquement associés à la négociation des conventions nationales pour que leur contenu n'apparaisse pas comme le résultat de négociations opaques, plus ou moins éloignées des préoccupations locales. Une telle association permettrait une meilleure appropriation locale du contenu de la convention et serait gage d'une meilleure efficacité.

L'attitude des entreprises est cependant loin d'être univoque. Il n'est pas rare que certaines proposent d'emblée de contribuer au-delà de leur obligation légale. Les retombées qu'elles en attendent en termes d'image d'entreprises « socialement responsables » ne sont naturellement pas étrangères à cet engagement.

S'il commence bien dès la notification à l'administration du projet de licenciement le processus de négociation avec l'entreprise se déroule néanmoins pendant plusieurs mois et le plus souvent jusqu'aux six mois – voire plus – laissés aux parties pour conclure la convention. Pendant cette période l'administration prend en compte la façon dont le plan de sauvegarde de l'emploi est exécuté. De son côté l'entreprise apprécie la charge financière qui lui sera imposée au titre de la revitalisation, y compris les coûts de gestion qui sont hors contribution. Il peut alors arriver que l'entreprise décide de ne pas conclure de convention et se libère en versant au Trésor public une contribution égale à quatre SMIC par emploi supprimé. La négociation peut donc échouer.

Proposition : affecter aux collectivités territoriales le produit de la taxation d'office

Les entreprises qui ne souhaitent pas conclure de convention de revitalisation et remplir leurs obligations en effectuant des dépenses libératoires sont assujetties à hauteur de 4 SMIC par emploi supprimé. La contribution est directement perçue par le Trésor public et abonde le budget de l'État. Une révision de la loi devrait permettre aux collectivités territoriales de percevoir ces sommes et de les affecter à des actions de revitalisation (aides à l'emploi, équipements publics en vue d'accueillir de nouvelles entreprises, soutien aux créateurs d'entreprise etc.). Il reviendrait au législateur de désigner dans la loi la collectivité territoriale qui lui paraît la plus apte à mener des actions de revitalisation. Une convention passée entre la collectivité territoriale et le préfet déciderait des modalités de la consommation des fonds.

Parties prenantes

Les actions de revitalisation stipulées dans les conventions ne sont pas seulement l'affaire de l'entreprise et de l'administration. Elles s'insèrent dans un environnement local qui a ses propres particularités que les parties ne sauraient ignorer. Les collectivités territoriales rencontrées plaident pour la mise en place d'une meilleure complémentarité entre leurs propres aides et celles prévues par les conventions de revitalisation. Il s'agirait en particulier, de leur point de vue, de rechercher une meilleure répartition de ces aides pour éviter notamment des cumuls parfois constatés *a posteriori* tout en conservant la possibilité d'articuler des aides, voire de les cumuler pour un même projet lorsque celui-ci le requiert.

Dans certains cas, les agences de développement constituent également des interlocuteurs réguliers dans l'élaboration des conventions de revitalisation.

Les instances qui doivent être légalement consultées par l'administration le sont systématiquement (collectivités territoriales, organismes consulaires et partenaires sociaux membres de la commission paritaire interprofessionnelle régionale). Leur degré d'implication est toutefois très variable. Les partenaires sociaux, notamment les syndicats de salariés, manquent généralement de moyens humains et de savoir-faire pour intervenir de manière satisfaisante dans l'élaboration des conventions de revitalisation.

Proposition : stimuler les partenariats État/collectivités

L'État pourrait laisser une plus grande capacité d'initiative aux acteurs en charge du développement économique. Les collectivités territoriales pourraient être mieux associées à la négociation de la convention de revitalisation. Elles pourraient le cas échéant en être signataires lorsqu'elles s'engagent notamment à apporter des moyens financiers, matériels ou humains complémentaires.

Actions de revitalisation

Plusieurs types d'actions de revitalisation sont prévus dans les conventions. Il s'agit en premier lieu d'aides en espèce ou en nature. Les aides financières directes auprès d'entreprises bénéficiaires sont les plus nombreuses. 85 % des conventions de revitalisation en prévoient. 59 % d'entre elles sont des subventions et 38 % consistent en des prêts. 34 % envisagent des cessions d'immeubles à un prix inférieur à celui estimé par l'administration des domaines, la différence représentant la contribution de l'entreprise au titre de la revitalisation. 12% des conventions prévoient une aide prenant la forme d'une mise à disposition du personnel de l'entreprise débitrice auprès de l'entreprise bénéficiaire.

En deuxième lieu beaucoup de conventions, sinon toutes, prennent à leur charge un certain nombre de tâches que l'entreprise assujettie accomplit elle-même ou sous-traite à un prestataire. 66 % des conventions prévoient des tâches d'accompagnement, de conseil, d'expertise et de constitution de dossier d'aide. 66 % également envisagent des tâches de prospection et 77 % la prise en charge de tâches de suivi administratif. Enfin 6% mentionnent des études relatives à la reconversion du site.

Les bénéficiaires des actions sont des entreprises qui s'implantent dans le bassin d'emploi, ou qui sont en phase de création (72 % des conventions les mentionnent) ou de développement (dans 80 % des conventions). Il peut également s'agir d'aider à une reprise d'entreprise (45 % des conventions indiquent cette possibilité) ou à une reprise de site (7 % des conventions en font état). Les aides sont parfois allouées à des entreprises en difficulté (7 % des conventions les envisagent), à des sous-traitants (dans 2 % des conventions) ou à des structures de l'économie sociale et solidaire ou d'insertion par l'activité économique (7 % des conventions).

Proposition : introduire des obligations de résultat dans les conventions de revitalisation

Les conventions de revitalisation mettent à la charge de l'entreprise assujettie des obligations de moyens. Il faudrait y inclure des obligations de résultats qui impliqueraient une meilleure qualité du contrôle de l'exécution de la convention pour apprécier ces résultats. Un cahier des charges de la rédaction des conventions de revitalisation pourrait être élaboré qui contiendrait des critères hiérarchisant les types d'actions à conduire dans les nouvelles conventions de revitalisation et les objectifs à atteindre qui feraient l'objet d'obligation de résultats.

Pratique des prêts

Un décret autorise les entreprises assujetties à faire des dépenses libératoires sous la forme d'un prêt. Les conditions dans lesquelles ces prêts sont accordés sont très diverses et parfois opaques à la lecture des conventions de revitalisation.

L'entreprise assujettie peut prêter les fonds directement à la structure bénéficiaire ou bien verser les fonds à un tiers qui lui-même prête les fonds à la structure bénéficiaire. Il arrive aussi que l'entreprise assujettie abonde un fonds de prêts déjà existant ou une structure qui a pour objet d'accorder des prêts pour la création d'entreprise (boutique de gestion, réseau Entreprendre, réseau Initiative…).

Le prêt peut être amortissable ou *in fine*. Le taux d'intérêt du prêt peut correspondre à ceux pratiqués par les banques ou bien être à taux bonifié voire à 0%. Le prêt comporte parfois une garantie ou pas.

Le prêt peut être un prêt participatif. En effet, l'État, les établissements de crédit, les sociétés commerciales, certains établissements publics, les sociétés et mutuelles d'assurances, certaines associations sans but lucratif, les mutuelles et unions régies par le code de la mutualité et les organismes de retraite complémentaire ou de prévoyance peuvent consentir sur leurs ressources disponibles à long terme des concours aux entreprises artisanales, industrielles ou commerciales sous forme de prêts dits participatifs.

Beaucoup de conventions prévoient que le prêt est transformable en subvention conditionnée, par exemple à la création d'un certain nombre d'emplois par l'emprunteur.

Certaines conventions de revitalisation envisagent la participation de l'entreprise assujettie à un fond de garantie. La totalité de la contribution sert à financer uniquement la garantie du prêt en cas de défaillance de l'emprunteur ce qui signifie que le montant du prêt accordé par un tiers (une banque) peut être décuplé (ce qu'on appelle un effet de levier).

La lecture des conventions de revitalisation ne permet pas de connaître précisément le montant des sommes consacrées à des prêts et encore moins leur ventilation dans les différents postes (coût de garantie, frais de gestion, commissions diverses etc.). Plus obscures encore sont les modalités d'imputation de ces prêts sur la contribution de l'entreprise (le montant du prêt exclusivement ? les coûts de gestion uniquement ? les deux ?).

Proposition : encadrer la pratique des prêts

De trop grandes zones d'ombre entourent la pratique des prêts dont les modalités devraient être clairement définies dans la convention de revitalisation ou dans un avenant lorsqu'elles ne peuvent l'être initialement. Des règles mériteraient d'être fixées pour unifier les pratiques.

Le prêteur doit être clairement identifié. L'imputation du prêt sur l'enveloppe de la revitalisation doit être précisée et la nature des coûts de gestion imputables doit être définie.

L'objectif des conventions : création d'activité ou création d'emploi ?

Le Code du travail prévoit que la contribution de l'entreprise a pour objet la création d'activités, le développement des emplois et l'atténuation des effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi. Les actions de revitalisation doivent donc tendre vers l'un et/ou les autres de ces objectifs. Il existe un hiatus au sein de certaines DIRECCTE, entre la direction du travail et l'ex-DRIRE sur le choix des projets à aider. L'ex-DRIRE reste attachée à une culture du développement des entreprises, tandis que l'ex-DDTEFP serait plutôt dans une logique d'aide aux salariés et de développement de l'emploi. Une réflexion est menée actuellement au sein de certaines DIRECCTE afin de mieux articuler ces deux conceptions, qui ont certes deux approches différentes mais qui apportent chacune une valeur ajoutée aux projets de revitalisation.

En tout état de cause, évaluer les conventions de revitalisation à l'aune du seul « compteur » des emplois créés peut être une erreur car l'effet des aides sur l'emploi peut se faire sentir à plus long terme et donc être inconnu au moment de la conclusion de la convention de revitalisation. En outre, la mesure quantitative des « emplois créées » ne permet pas de mesurer les bénéfices induits par le renforcement des capacités de développement des entreprises (par exemple par un accompagnement de leur stratégie d'innovation) et la redynamisation systémique du tissu économique local (actions structurantes, auxquelles les fonds de revitalisation peuvent contribuer).

Proposition : compter (et évaluer) autrement pour éviter la logique du « compteur-emploi »

Si l'objectif des conventions de revitalisation est bien notamment de « développer des emplois » il faut veiller à ce que l'emploi ne devienne une unité de mesure théorique déconnectée de toute réalité.

Pour éviter cet effet de « compteur-emploi » il faut :
- remettre en cause la notion « d'emploi créé » qui est une fiction dans certains cas, notamment lorsque les fonds sont dépensés sous forme de subvention à montant forfaitaire de deux ou trois mille euros ;
- cesser d'évaluer les différentes actions uniquement à l'aune du nombre d'emplois créés (ce qui n'a aucun sens lorsqu'il est par exemple stipulé qu'un prêt participatif d'un certain montant vaudra 3 emplois) ;
- mieux prendre en considération l'impact territorial de certaines actions économiques et financières en établissant des indicateurs économiques de suivi (par exemple le suivi des effets de leviers bancaires et leurs effets sur les investissements de l'entreprise) ;
- se donner les moyens méthodologiques d'un enrichissement des critères de suivi et d'évaluation des conventions, en commençant par mieux partager les approches déjà développées, dans le cadre notamment de certaines restructurations touchant des sites importants.

3. La conduite des opérations de revitalisation

La mise en œuvre du contenu des conventions de revitalisation repose sur la mobilisation d'une pluralité d'acteurs de statuts divers, dont la bonne coordination conditionne en grande partie l'efficacité des actions conduites.

Parmi ces acteurs figurent les cabinets privés en prestations de services diverses. Leur rôle et leurs pratiques sont très controversés. On leur reproche de « déresponsabiliser » l'entreprise débitrice qui se déchargerait sur eux d'un certain nombre de tâches au risque de ne plus être impliquée dans l'opération de revitalisation. Il leur est également fait grief d'être des machines à « recycler » des projets déjà existants au lieu de les susciter et de les mettre en œuvre.

Cette distinction entre projets existants et projets réellement créés – fondamentale si l'on veut analyser la part d'effet d'aubaine – est très fréquemment mise en avant par les structures locales comme les agences de développement ou services d'aide aux entreprises des collectivités, pour contester la valeur ajoutée du service rendu par les opérateurs et cabinets privés. Revient ainsi très fréquemment, dans les propos de ces interlocuteurs, le soupçon ou le reproche avéré de « blanchiment de projet » ou de « faire les fonds d'armoire » en extrayant des projets montés par d'autres qui n'avaient trouvé de financement au moment où ils avaient été élaborés.

Ces pratiques ont conduit les pouvoirs publics à exercer une vigilance accrue, en particulier dans le cadre des comités d'engagement. En outre les conventions de revitalisation prévoient de plus en plus d'actions endogènes qui ne consistent pas à « détecter » des projets exogènes mais à accompagner des entreprises à fort potentiel ce qui rend les mauvaises pratiques antérieures plus difficiles. Enfin plus généralement il existe une volonté

des acteurs publics, et notamment de l'État, d'une part de limiter l'intervention des opérateurs privés et d'autre part de contrôler leurs modalités de rémunération qui sont de plus en plus fonction des résultats obtenus.

Enfin, si l'implication des entreprises assujetties est fréquemment considérée comme une condition de réussite de la revitalisation, il n'y a pas véritablement de réflexion sur les leviers susceptibles de favoriser cette implication.

Proposition : mobiliser les compétences internes des entreprises assujetties

Une réflexion doit être menée sur les marques d'intérêt des entreprises, et sur les modalités selon lesquelles elles sont *a priori* prêtes à se mobiliser dans les opérations de revitalisation au lieu de l'envisager comme une taxation. Impliquer l'entreprise peut passer par l'activation directe de compétences internes au profit d'un (de) projet(s) de développement économique. La mobilisation des compétences de l'entreprise assujettie peut aussi contribuer à évaluer et consolider un projet industriel dans les cas de reprise de site. Ces mesures incitatives peuvent venir en complément de mesures plus contraignantes, notamment la définition d'obligations de résultat.

Proposition : orienter l'activité des opérateurs de revitalisation

L'activité des opérateurs de revitalisation pourrait être orientée en pondérant différemment l'objectif de créations d'emplois dans les conventions de revitalisation : subordonner la rémunération aux résultats obtenus, mise en place d'un dispositif de pilotage du cabinet pour qu'il évite d'aller au plus facile (par exemple démarcher des entreprises qui ont déjà décidé de créer des emplois pour leur faire bénéficier des aides).

Ces mesures pourraient être les suivantes :
- pondérer l'équivalent-emploi en fonction des objectifs prioritaires de la convention de revitalisation ;
- prise en charge intégrale du coût du cabinet à condition que les emplois soient réellement créés ;
- unifier nationalement le niveau d'exigence de l'Etat envers les cabinets et opérateurs…
… mais laisser de la souplesse en définissant des cadres dans lesquels existeraient des points de référence communs ;
- de son côté l'État doit être moins une administration de financement et de contrôle mais une administration d'animation, un rôle qui se prête d'ailleurs assez bien au contexte de raréfaction des financements publics mais suppose une évolution de ses compétences, de sa posture et des outils qu'il privilégie (moins de normalisation juridique, davantage d'échanges de pratiques)
- mettre en place des clauses pénales (malus) à la charge de l'entreprise qui doit revitaliser, en augmentant la contribution en cas de non atteinte des objectifs.

Une modalité particulière de gestion : la mutualisation des conventions

20% des conventions font mention de l'intervention d'un opérateur de mutualisation avec une nette croissance de cette modalité de gestion à partir de 2008 puisqu'en 2009 une convention sur trois fait référence à un opérateur de mutualisation.

Il n'existe aucune définition légale de cette notion de « mutualisation ». C'est un procédé qui consiste à faire appel à un tiers qui centralise et/ou coordonne tout ou partie des opérations de revitalisation afférentes à plusieurs conventions.

Deux critères permettent ainsi de caractériser une opération de « mutualisation » :
- la volonté de regrouper toutes les actions de revitalisation ou certaines d'entre elles au lieu de les éclater en autant d'initiatives qu'il y a de conventions ;
- la volonté d'organiser et de conjuguer ces actions pour atteindre un ou plusieurs objectifs en disposant de moyens plus importants pour les réaliser.

Les modalités de mutualisation sont très diverses : conclusion sur un territoire donné d'une convention-cadre qui donne des orientations aux actions prévues dans les conventions de revitalisation à venir, choix d'un tiers qui a une autre activité que la revitalisation mais qui est choisi comme structure de mutualisation pour accomplir des opérations qu'il pratique déjà dans le cadre de ses activités habituelles (une chambre de commerce et d'industrie par exemple), intervention d'un cabinet privé faisant office de structure de mutualisation, intervention d'une structure spécialement créée pour gérer les fonds de la revitalisation.

Quelle que soit la modalité choisie, la contribution de l'entreprise assujettie peut être versée soit directement à la structure de mutualisation, soit être consignée sur un compte séquestre ouvert à la Caisse des dépôts et consignations par exemple. La structure de mutualisation peut ainsi n'être qu'un organe de décision et ne manipuler aucun fonds.

Proposition : contrôler les structures de mutualisation

La mutualisation doit être encouragée car elle a pour avantage, en faisant appel à un tiers, d'une part de regrouper toutes les actions de revitalisation, et d'autre part de disposer de moyens plus importants pour les réaliser.

Il faut néanmoins que l'Etat vérifie que la mutualisation des actions de revitalisation soit bien :
- un moyen de concaténer des ressources et non d'accroître des dépenses, notamment en fonctionnement de structures ;
- un outil pour fédérer un ensemble large d'acteurs locaux impliquant les services de l'Etat, les élus, les collectivités territoriales, les chambres consulaires, les partenaires sociaux et les entreprises assujetties, en les associant au dispositif et à la prise de décision (et non de les déresponsabiliser) ;
- un moyen de disposer de moyens financiers accrus pour la mise en œuvre de certaines actions de revitalisation par rapport aux actions possibles avec les moyens disponibles de chaque convention de revitalisation ;
- un moyen d'impulser des actions innovantes par la réunion des différentes parties prenantes au territoire, aux intérêts et compétences variés.

Le suivi de l'exécution de la convention de revitalisation

L'exécution des actions prévues par la convention fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation, sous le contrôle de l'autorité administrative. Il est institué un comité présidé par le ou les préfets dans le ou les départements concernés, associant l'entreprise, les collectivités territoriales intéressées, les organismes consulaires et les partenaires sociaux membres de la ou des commissions paritaires interprofessionnelles régionales concernées. Le bilan définitif évalue notamment l'impact sur l'emploi des mesures mises en œuvre et comprend les éléments permettant de justifier le montant de la contribution de l'entreprise aux actions prévues.

Ce suivi est souvent très sérieusement fait. Mais il est difficile de faire une évaluation qualitative des conventions de revitalisation tant est compliqué l'entrelacs des relations entre l'État, l'entreprise assujettie, les prestataires, les entreprises bénéficiaires, les uns prenant des engagements avec les autres. Théoriquement un engagement pris par une partie prenante en aval (par exemple l'entreprise bénéficiaire) est susceptible d'avoir des répercussions sur toute la chaîne contractuelle : le cabinet conseil qui a conclu un contrat avec l'entreprise débitrice peut être mis en difficulté si les emplois promis ne sont pas créés ou si l'aide n'a pas produit les effets escomptés si tant est qu'une obligation de résultat soit attendue (parfois c'est une simple obligation de moyens). Sauf inexécution manifeste il est rare que la responsabilité contractuelle des uns et des autres soit mise en cause au stade de l'évaluation.

L'évaluation est l'élément sur lequel tous les acteurs convergent pour estimer que de grands progrès restent à faire. En l'état actuel, les démarches structurées d'évaluation sont quasi-

inexistantes, au mieux rares et ponctuelles, et ne permettent pas d'évaluer l'impact réel des aides apportées au titre des conventions, non seulement sur la création d'emplois mais aussi sur les ressorts de dynamisme économique qui y concourent. De très nombreuses réflexions sont engagées, au niveau local, pour concevoir des dispositifs d'évaluation adaptés. Les acteurs mentionnent également qu'au fil du temps ils acquièrent une expérience qui leur permet d'éviter certains écueils et de repérer de bonnes pratiques qui font « jurisprudence » dans les conventions ultérieures.

Proposition : mieux contrôler l'exécution de la convention

Le suivi et l'évaluation de l'exécution des actions de revitalisation restent, sauf exception, trop quantitatifs et trop centrés sur la mesure de la consommation au détriment d'une appréciation des impacts et de la valeur ajoutée. Les comités de suivi et les bilans d'évaluation se contentent de vérifier que les fonds ont bien été consommés et en direction des actions prévues. Mais aucun bilan qualitatif n'est fait parce qu'il nécessite des enquêtes de terrain (mesure des effets d'aubaine, appréciation de l'utilité de certaines actions etc.). L'évaluation ne devrait donc pas seulement être menée dans une optique coercitive de contrôle mais aussi d'amélioration des pratiques et d'optimisation des fonds de la revitalisation.

Proposition : accompagner les apprentissages, encourager l'innovation

Beaucoup d'acteurs interrogés souhaitent une meilleure animation du dispositif. Cette animation pourrait notamment avoir pour objectif de susciter et d'accompagner les apprentissages en encourageant les innovations, notamment dans le « format » des conventions et les modes de gestion associés, ainsi que dans la connexion des conventions à de nouveaux projets. Certains départements expérimentent déjà, ou envisagent de le faire, des modes d'organisation différenciés selon l'ampleur des montants et/ou du nombre d'emplois supprimés : convention simplifiée pour les petits montants ciblée sur une action structurante du territoire sans intervention d'un prestataire ; convention-cadre ayant vocation à intégrer des conventions plus petites, celles-ci venant abonder les axes d'intervention déjà définis. Des instances d'animation légères au niveau régional et national pourraient utilement diffuser ces outils et œuvrer à la constitution d'un véritable réseau des acteurs publics en charge de la revitalisation (sur le modèle de la communauté de pratiques).

II. Synthèse de l'analyse statistique et monographique

1. L'analyse statistique des conventions actives en 2008-2009

L'apport spécifique de l'analyse statistique, en comparaison de l'approche monographique, consiste à offrir une vue exhaustive sur l'ensemble d'une « population », sur un champ donné – les conventions de revitalisation échues, en cours et signées entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2009. Cette analyse repose exclusivement sur l'information contenue dans le texte des conventions. Ce seul matériau ne permet donc pas de tracer l'ensemble des évènements qui composent l'histoire d'une convention de revitalisation. Les évènements qui se situent en aval de l'établissement du texte de la convention sont insaisissables par ce biais alors qu'ils font indéniablement partie de l'« histoire » d'une convention.

Le champ des conventions de revitalisation en cours, échues et signées sur la période 2008-2009 comprend 442 conventions de revitalisation. Sur ces 442 conventions de revitalisation, 383 ont effectivement été codées et constituent la base de données à partir de laquelle l'analyse statistique a été conduite (soit 87 % du champ global).

L'analyse statistique réalisée comprend deux opérations : une opération de codage (qui consiste à transformer une information textuelle en codes afin de constituer un tableau de données -celui-ci comprend en ligne les différentes conventions et en colonne un certain nombre de variables qui caractérisent chaque convention particulière). La seconde opération a consisté à exploiter cette base de données des conventions 2008-2009.

Le codage des textes des conventions de revitalisation 2008-2009 a conduit à distinguer deux grands ensembles de données :

- Le premier ensemble comprend la fiche d'identité de chaque convention de revitalisation qui fournit les informations de base de chaque convention (département, caractéristique de l'entreprise, date, durée, nombre de SMIC, objectif emploi, montant financier), ainsi que des informations sur le pilotage de la convention.
- Le second ensemble de données est relatif aux actions. Le codage des actions prévues dans le texte des conventions de revitalisation constitue un apport important de l'étude réalisée. Le texte conventionnel peut en effet articuler sous des formes multiples des types d'aides et des types de tâches, mis en œuvre par des acteurs potentiellement divers et multiples en allouant des financements selon un budget plus ou moins détaillé.

Trois principes généraux ont été retenus pour coder les actions décrites dans les conventions de revitalisation :

- Principe n°1 : On distingue de façon générale deux types d'action : les aides et les tâches. Une aide s'adresse à une entité support et vise à en stimuler le développement (on considère ce faisant que la revitalisation du territoire passe par le développement de telles entités). Les aides peuvent être de différentes natures. Les tâches sont les opérations qui permettent de réaliser concrètement l'aide. Une aide en effet ne s'effectue pas spontanément mais suppose la mise en œuvre active d'un ensemble de tâches. Les ressources financières prévues dans une convention de revitalisation se distribuent entre aides et tâches (une typologie en est proposée pour chacune).
- Principe n°2 : Chaque aide et chaque action comporte un certain nombre de caractéristiques. Pour les aides : montant financier ; bénéficiaires-entreprises ; personnes-publics prioritaires ; nombre d'emplois ciblés ; opérateur(s) mobilisé(s). Pour les tâches : montant financier ; opérateur(s) (mobilisés).

- Principe n°3 : Le codage des caractéristiques de chaque type d'aide et de tâche est effectué selon plusieurs niveaux d'agrégation. Il apparaît en effet que la définition des tâches ou des aides et des moyens qui leur sont alloués est décrite de façon plus ou moins détaillée dans les textes conventionnels. Cette possibilité de codage multi-niveau a pour objectif de rendre compte de la plus ou moins grande finesse du grain de définition des actions. Trois niveaux d'agrégation ont été retenus pour les différentes caractéristiques des différents types d'aides et de tâches.

La réalisation du codage a conduit à l'établissement de nomenclatures (des opérateurs, des entreprises bénéficiaires –localité, statut, secteur, taille,- des publics cibles), qui constituent un résultat à part entière de l'analyse statistique réalisée.

La diversité des situations

La diversité des situations de gestion est un des enseignements majeurs de l'exploitation statistique. On constate cette diversité dans la « densité » départementale des conventions de revitalisation gérées en 2008-2009. Les données disponibles permettent de distinguer essentiellement 5 types de départements :

- Les départements gérant plus de 20 CR : ils sont 3 et concentrent à eux seuls près d'une CR sur 5 ;
- Les départements gérant entre 9 et 14 CR : ils sont 12 départements dans ce cas et gèrent un peu plus d'une CR sur 3 ;
- Les départements gérant entre 3 et 8 CR : ils sont 24 départements et gèrent près d'une CR sur 3 ;
- Les départements gérant 1 ou 2 CR : 20 départements sont dans ce cas, qui représentent moins de 10 % des CR en cours en 2008-2009 ;
- Les départements ne gérant aucune CR sur la période : ils sont 21 dans ce cas.

On peut ensuite constater la grande diversité dans l'ampleur des revitalisations en cours en 2008-2009 : un quart des CR comprennent un objectif situé entre 30 et 60 emplois ; un quart des CR entre 60 et 100 ; un quart des CR entre 100 et 300 ; une CR sur 10 se trouve dans des situations extrêmes (10 % des CR sont à moins de 30 emplois et 10 % sont à plus de 300 emplois).

Entreprises et revitalisation en 2008-2009

Les situations de revitalisation peuvent être spécifiées du point de vue des restructurations d'entreprise qui y donnent lieu. Trois critères permettent de les caractériser : le fait ou non de fermer le site ; la présence du groupe dans le texte de la convention et la fonction du signataire de la convention.
On constate un grand équilibre entre les CR relevant d'une fermeture de site et celles qui relèvent d'entreprises maintenant une activité : chacune des situations représente un cas de revitalisation sur deux.
On peut distinguer trois grands types de signataires :

- Les responsables légaux (PDG, directeur général, accompagné ou non) : ils sont signataires de près de 2 CR sur 3 ;
- Les responsables RH (accompagnés ou non des responsables de site) : ils signent un quart des CR ;
- Les responsables de site : ils sont signataires de 13 % des CR.

Les situations de délégation de signature ne sont donc pas majoritaires. Par ailleurs, lorsqu'il y a délégation, la probabilité qu'il s'agisse d'une délégation fonctionnelle (vers la fonction RH) est deux fois plus importante que les délégations vers des responsables locaux.
Le texte des conventions fait référence dans un peu plus d'un cas sur quatre au groupe auquel l'entreprise appartient.

On constate une relation claire entre le mode de gestion de la revitalisation de l'entreprise et la nature de la revitalisation :

- Plus la revitalisation est importante, plus la probabilité est forte que ce soit le responsable du site qui soit signataire : on retrouve ici la situation de délégation de pouvoir de l'unité légale vers le responsable de site lorsque le site est important.
- Plus la revitalisation est de faible ampleur, plus la délégation va à la fonction RH (moindre intervention de la direction générale).
- Plus la revitalisation est importante, plus la référence au groupe est importante, à l'exception notable des plus grandes revitalisations (cf. plein pouvoir du directeur de site mentionné ci-dessus).
- Quand il y a fermeture du site, on constate une moindre présence du responsable de site comme signataire (on comprend alors que la fermeture du site fait aussi disparaître le responsable de site et ce sont donc les représentants légaux qui signent) et davantage de référence au groupe.
- Plus l'ampleur de la revitalisation est importante et si, de surcroît, l'entreprise ferme le site, plus il est probable que le centre de la structure économique (le groupe) soit présent dans le texte de la CR.

On note des évolutions nettes sur la période 2006-2009. On constate d'abord un déplacement notable de la distribution des tailles de revitalisation vers le bas. On note ensuite une moindre fréquence des cas de fermeture de sites. On constate un accroissement net de la référence au groupe dans le texte des conventions. On n'observe pas en revanche de changement dans les fréquences des différentes fonctions du représentant de l'entreprise signataire.

Paramètres des conventions de revitalisation

Trois paramètres principaux caractérisent les conventions de revitalisation : le nombre de SMIC servant de base à l'assujettissement de l'entreprise ; la durée de la convention ; le périmètre cible des actions de revitalisation.
Dans l'ensemble, un tiers des CR sont calées à 2 SMIC, un tiers à 3 SMIC et un quart à 4 SMIC. On constate à nouveau une grande diversité des situations.
Concernant la durée, dans la moitié des cas elle monte à 24 mois ; pour un quart des CR, la durée est inférieure à 24 mois ; pour un quart des CR elle est supérieure à 24 mois.

La nature de la restructuration de l'entreprise joue sur le nombre de SMIC et la durée de la convention : en-dehors des tailles extrêmes (très petites conventions et très grandes conventions), le nombre de SMIC est d'autant plus grand que la taille de la revitalisation est importante. De la même façon, plus la taille de la revitalisation est importante, plus la durée est importante.
On constate par ailleurs que le nombre de SMIC est plus important lorsqu'il s'agit d'une fermeture de site, et lorsque le groupe figure explicitement dans le texte conventionnel. En revanche, on ne constate pas ce type d'effet sur la durée de la convention (qui est moindre lorsqu'il est fait référence au groupe).
Les caractéristiques départementales (plus ou moins de CR gérées dans le département) ont une influence sur les paramètres de nombre de SMIC et de durée, dans les situations « extrêmes » : le nombre de SMIC est plus faible si très peu de CR sont gérées dans le département ou alors si le département gère un très grand nombre de CR. On constate aussi une durée moins longue lorsqu'un département gère un très grand nombre de CR.
En ce qui concerne la définition des périmètres des actions de revitalisation, plusieurs constats peuvent être établis :

- L'importance des territoires des collectivités territoriales dans la définition des périmètres (deux tiers des cas) ;

- Une croissance des mentions relatives à la possibilité d'étendre le périmètre (un quart des cas en 2009) ; en cas d'indications concernant l'extension du périmètre, le territoire départemental apparaît comme l'horizon de cette extension du périmètre ;
- On note un moindre recours à des territoires « calculés » (i.e. définis à partir des zones d'emploi ou de distances kilométriques) dans la définition des périmètres des actions de revitalisation (un cas sur dix en 2009) ;
- On constate une montée de la référence au territoire « pays » dans la période récente (un cas sur cinq en 2009).

Pilotage

Les textes conventionnels font dans certains cas mention aux décisions relatives à l'évolution du périmètre (deux cas sur trois), à la prolongation de la durée (neuf cas sur dix), et aux mesures en cas de non consommation des fonds (deux cas sur trois). Ils précisent alors qui décide de ces différents aménagements. Les données relatives à ces aspects des conventions de revitalisation mettent en évidence un pilotage distribué de la convention :

- à l'Etat ou aux signataires, les décisions relatives aux paramètres fondamentaux (comme la durée) ;
- aux comités pluri-acteurs (comité de pilotage et/ou d'engagement qui ouvrent vers d'autres acteurs que les signataires de la convention), les décisions concernant l'usage des fonds (évolution du périmètre des actions, détermination de l'emploi des fonds en cas de non-consommation).

	Qui décide de l'évolution du périmètre ?	*Qui décide des mesures en cas de non consommation des fonds ?*	*Qui décide de la prolongation ?*
Comité institué par la CR	***57%***	***54%***	*24%*
Représentant de l'Etat	2%	8%	14%
Signataires	6%	8%	**51%**
Non précisé	**14%**	**10%**	12%
Figure dans :	*¼ des CR*	*2/3 des CR*	*2/3 des CR*

Le contenu des actions

Rappelons que le principe du codage des actions formalisées dans les textes conventionnels repose sur la différenciation fondamentale entre tâches et aides (montants allant directement à des entreprises bénéficiaires).

On constate que dans l'ensemble, un peu plus de quatre CR sur dix distinguent clairement des montants associés d'une part, aux tâches et d'autre part, aux aides, et que la fréquence de cette différenciation croît sur la période : une CR sur deux signées en 2009 différencie clairement montants affectés aux aides et montants affectés aux tâches. La taille de la revitalisation joue un rôle tout à fait important sur la propension à différencier aides et tâches, deux fois plus fréquente quand l'objectif emploi est supérieur à 300 que lorsqu'il est inférieur à 30. Lorsqu'un budget tâche est clairement différencié, dans trois quart des cas ce budget n'excède pas 30 % du montant total de la CR. Dans la moitié des cas, ce budget ne dépasse pas un quart du montant total de la convention.
La plupart des CR octroie des aides financières aux entreprises. Pour ce type d'aide, il n'y a pas d'évolution significative sur la période.
Plusieurs types d'aides financières peuvent être octroyées (et précisées) dans le cadre des conventions de revitalisation. Dans un cas sur deux il s'agit de subventions ; dans plus d'une CR sur trois il s'agit de prêts (différents types de prêts sont repérables, cf. plus loin). Les évolutions les plus notables concernent les conventions signées avant et après 2007 : après

2007, on constate un usage plus fréquent des subventions, des prêts à taux bonifiés (à partir de 2008) et des prêts sans garantie à 0 % (croissance notable en 2009) ; tous les autres types d'aides financières (subventions conditionnées, prêts sans garantie, à taux bonifiés, prêts participatifs) sont moins fréquents à partir de 2007.
On peut ensuite noter l'importance des aides de la catégorie « divers » (c'est-à-dire qui ne relèvent ni de l'aide financière, ni de la valorisation de cessions, ni du soutien à la formation et de l'accompagnement vers l'emploi, ni de la mise à disposition du personnel de l'entreprise) : une CR sur deux y fait référence. La catégorie « divers » ne comprend pas seulement des actions qu'on peut qualifier de structurantes pour le territoire (comme des projets structurants tournés vers l'innovation, des infrastructures – soft ou hard, de la consolidation des filières ou du tissu de sous-traitance local). Les CR permettent aussi dans certains cas de financer des organismes préexistants (structures d'insertion par l'économique, de stimulation de la création d'activités, services économiques locaux).
Un tiers des CR prévoit de valoriser des cessions. Un tiers prévoit du soutien à la formation et de l'accompagnement vers l'emploi. La fréquence de ces actions dans les CR est en baisse significative sur la période.
Un peu plus d'une CR sur dix envisage une mise à disposition du personnel de l'entreprise. On constate une remontée de ce type d'aides dans les CR les plus récemment signées (près d'une CR sur cinq en 2009).
En ce qui concerne la caractérisation des tâches : deux tiers des CR mentionnent des tâches de prospection, deux tiers des tâches d'accompagnement et d'instruction de dossiers, trois quart des CR des tâches de suivi administratif. On constate la faiblesse du chiffrage de ces différentes tâches lorsqu'elles sont mentionnées.

Les pratiques de prêt dans les conventions de revitalisation

Un codage spécifique du texte conventionnel a été réalisé pour y repérer les pratiques de prêts. Trois caractéristiques principales sont identifiées :

- Le prêteur : on distingue selon que le prêt est direct ou quasi direct ou indirect (l'entreprise assujettie fait un abondement à un fonds de prêt déjà existant ou à une structure qui délivre des prêts pour la création d'entreprise -boutique de gestion, réseau Entreprendre, réseau Initiative…).
- La forme du prêt : prêts sans garantie, à taux 0 %, prêts à taux bonifiés (les plus fréquents : plus de quatre prêts sur dix), prêts participatifs (environ un cas sur cinq), participation à un fond de garantie.
- Montant des prêts : on distingue les cas où la convention fait simplement mention d'un prêt, sans préciser l'enveloppe consacrée ; les cas où un budget non différencié est indiqué, sans différencier les coûts de gestion des sommes prêtées ; les cas où un budget différencié est mentionné, qui dissocie le coût du prêt et les sommes prêtées ; enfin, la prise en charge des seuls coûts de gestion (dans ce cas, la contribution de l'entreprise finance uniquement la part non restituable du fonds de prêts).

Sur les quelques 110 conventions mentionnant des prêts, trois quart envisagent des prêts directement mis en œuvre par l'entreprise ; dans la moitié des cas, il est simplement fait mention d'une aide sous forme de prêt sans précision relative au budget global alloué.

Opérateur de revitalisation

Dans une CR sur deux, il n'y a pas de cabinet privé évoqué. La mise en œuvre des actions de revitalisation ne se limite ainsi pas à la question du pilotage de cabinet privé.
On constate par ailleurs un effet très net de la taille de la revitalisation : un cabinet est d'autant plus mentionné que la taille de la revitalisation est importante.
Le nombre de SMIC est par ailleurs plus important lorsqu'un cabinet est mentionné. En revanche, on ne note pas d'effet notable de la « densité départementale » de CR.

Une évolution remarquable peut être constatée sur la période, à savoir une fréquence accrue des cas où aucun cabinet privé n'est évoqué (+20 points entre les conventions signées avant 2006 et celles signées en 2009).
La mise en œuvre des actions de revitalisation ne saurait simplement relever d'un problème de pilotage par un seul cabinet privé : ceci est confirmé par le fait qu'une CR sur trois fait référence à 2 opérateurs au moins.
Par ailleurs une CR sur cinq est mise en œuvre par un opérateur local public ou para-public (agence de développement, organisme consulaire, maison de l'emploi, PFIL, gestionnaire de fonds mutualisé ou autres) qui est le seul mentionné dans le texte conventionnel.

Mutualisation

Les pratiques de mutualisation ont été repérées via les références à un opérateur de mutualisation ; il a été défini comme suit : il s'agit de tout type d'opérateur, gérant un fonds mutualisé entre au moins deux conventions (lorsque le type de structure auquel il appartient est explicité dans la convention, ceci a été précisé dans le codage).
20 % des conventions de revitalisation font mention de l'intervention d'un opérateur de mutualisation. On constate une nette montée de la mention de ce type de pratiques à partir de 2008 : en 2009 une convention sur trois fait référence à un opérateur de mutualisation.

En termes de diffusion géographique, des pratiques de mutualisation sont repérées dans 22 départements. Dans 19 de ces 22 départements, on dispose d'un échantillon significatif de conventions et on peut donc examiner la place des pratiques de mutualisation au sein du département. On constate ainsi quatre types de situations départementales, qui se distinguent selon que les pratiques sont anciennes ou récentes, exclusives ou ponctuelles. Parmi les départements dans lesquels la mutualisation est une pratique courante et ancrée depuis 2007 figurent le Maine et Loire, les Ardennes, l'Eure, la Nièvre ou la Mayenne. Dans d'autres départements, comme la Somme ou l'Ille-et-Vilaine, la mutualisation est une pratique plus récente (2008-2009) mais désormais quasi-systématique.
La présence d'un opérateur de mutualisation varie en fonction de la taille de la convention : elle est plus fréquente lorsqu'il s'agit de « petites » conventions. Ceci peut traduire un usage de la mutualisation comme facteur de réduction des coûts de gestion.
Par ailleurs, on observe que ce n'est pas dans les départements qui comprennent le plus de conventions de revitalisation que la mise en œuvre via un opérateur de mutualisation est la plus fréquente.
Enfin, des indices de gestion « mutualisée » sont davantage présents lorsque certains cabinets interviennent (en particulier Sofred et BPI).
Lorsque le texte de la convention ne fait mention d'aucun cabinet, on trouve plus fréquemment qu'en moyenne une prise en charge des actions par un opérateur de mutualisation : dans certains cas (au moins), le recours à un opérateur de mutualisation se substitue donc au recours à un cabinet privé.

L'analyse statistique révèle donc certains traits des pratiques locales de revitalisation. C'est ensuite le travail monographique qui permet de restituer, plus en détail, la dynamique et le fonctionnement des agencements locaux relatifs à la revitalisation.

2. L'analyse d'opérations de revitalisation

Les entreprises concernées par les monographies « conventions » ont en commun d'appartenir pour la plupart à des grands groupes industriels (aéronautique, constructeurs et équipementiers automobile, chimie, pharmacie, imprimerie-papèterie, agro-alimentaire) ancrés de longue date sur leur territoire. Les restructurations à l'origine de la convention de

revitalisation sont de nature variée : fermeture de site, réduction d'activité mais aussi réorganisation des fonctions de production ou de commercialisation conduisant à des suppressions d'emploi. Elles se distinguent également par leur ampleur, d'une cinquantaine à plus de 800 emplois supprimés. Enfin, si deux conventions ont pu être signées avant 2008, les huit autres s'inscrivent dans le contexte de la crise entamée en 2008. La nature des textes conventionnels fait également l'objet de disparités. Quatre conventions, impliquant plusieurs sites ou établissements d'un même groupe, ont été établies au niveau national et conclues avec la DGEFP, faisant par la suite l'objet de déclinaisons avec les administrations locales. Par ailleurs, dans un cas, c'est un accord collectif (plutôt qu'une convention de revitalisation) qui a été conclu.

Les monographies ont permis d'analyser la manière dont l'entreprise assujettie s'investit dans l'élaboration et la conduite de la convention de revitalisation en lien avec les services de l'Etat et le milieu local. Les conventions portent en effet la trace de la façon dont l'entreprise choisit de s'impliquer dans le processus de revitalisation. Si tout ne se joue pas dès l'établissement de la convention, parce que les emplois et activités créés *in fine* sont d'abord le fait de la conduite des conventions et de la nécessité de construire les projets de création d'emploi, le texte contient déjà certaines modalités par lesquelles l'entreprise entend exercer une responsabilité territoriale – responsabilité vis-à-vis de son territoire d'implantation.

Restructuration et revitalisation, pratiques d'anticipation des entreprises

L'entreprise qui s'engage dans la négociation d'une convention de revitalisation est avant tout une entreprise *en restructuration*. Son implication dans le processus d'élaboration des actions de revitalisation est à relier à la nature de la restructuration et à la façon dont elle envisage l'avenir du site dont elle se désengage en partie, ou totalement dans le cas des fermetures de site que nous avons pu étudier. Du point de vue de l'entreprise, la revitalisation s'inscrit dans un *continuum*, celui d'une restructuration ou d'un enchaînement de restructurations[4] dans lequel se succèdent PSE et obligation de revitalisation, et dont l'entreprise va, le plus souvent, chercher à optimiser le coût. En écho aux dispositions du Code du travail, qui prévoient notamment que la convention de revitalisation tient compte des actions de même nature éventuellement mises en œuvre par anticipation dans le cadre d'un accord collectif relatif à la GPEC ou prévues dans le cadre du PSE *(C. trav., art. L. 1233-85)*, l'entreprise, qui provisionne le coût d'ensemble de sa restructuration, anticipe les qualifications des actes qu'elle va accomplir en matière de revitalisation, que ceux-ci interviennent en amont ou en aval de la signature de la convention proprement dite.

Le rapport développe ainsi les différents types de mesures engagés avant la signature de la convention, mais pouvant être pris en compte et donc valorisés dans le cadre de la convention. Il propose une analyse des pratiques d'anticipation des entreprises, visant à qualifier et valoriser *ex post* des actions de revitalisation déjà mises en œuvre, d'une part dans le cadre du PSE ou d'un accord de GPEC, d'autre part dans le cadre de leurs activités passées qui relèvent, de leur point de vue, de l'exercice d'une responsabilité territoriale. Bien que la part du budget de la revitalisation soit faible dans le budget global d'une restructuration (de l'ordre de 5% en moyenne du coût du PSE), cette logique de « vases communicants » provoque des tensions avec les représentants de l'État, en particulier lors de la négociation du taux d'assujettissement. Le financement des différentes obligations légales – PSE puis revitalisation – devient alors une simple affaire de ventilation entre les différents postes du budget dédié à l'opération de restructuration, ce qui est susceptible d'affaiblir le dispositif de la revitalisation. Dans le cas des conventions-cadres nationales conclues entre l'Etat et les groupes qui effectuent des restructurations dans plusieurs

[4] Nous avons rencontré des cas où la convention de revitalisation n'était pas achevée alors qu'un nouveau PSE ou un nouvel assujettissement était en cours.

établissements, cette difficulté peut être encore amplifiée par le jeu des valorisations croisées, effectuées au niveau national puis dans le cadre des déclinaisons locales de la convention cadre. Cela complique l'appréciation des « montants nets » effectivement dédiés à de nouvelles actions de revitalisation au niveau local, et suscite un certain nombre de critiques de la part des UT chargées de la mise en œuvre des conventions locales.

Les pratiques d'anticipation des entreprises se traduisent donc par un rapport parfois un peu « élastique » au cadre temporel de la convention de revitalisation puisque celle-ci peut, en pratique, enregistrer et valoriser des actions déjà réalisées. A l'inverse, la convention peut également prolonger des actions déjà engagées, lorsque les parties prenantes ont choisi de se mobiliser, avant même la signature de la convention, sur un projet particulier. Les cas de reprise de site semblent particulièrement propices à ce type de configuration : d'emblée et d'un commun accord ciblée sur le projet de reprise, la revitalisation peut s'engager avant la signature de la convention, la recherche d'un repreneur supposant bien souvent un long travail qui nécessite l'implication de l'entreprise et des acteurs locaux – Etat et collectivités territoriales. Dans deux des cas étudiés, la convention de revitalisation vient ainsi acter un accord entre l'Etat et l'entreprise à propos d'un repreneur d'ores et déjà identifié – mais pas nommé dans le texte de la convention –, les actions et moyens prévus dans la convention visant à soutenir le développement du (des) repreneur(s) en question.

Nous avions par ailleurs formulé l'hypothèse que le comportement des entreprises vis-à-vis du dispositif, la façon dont elles conçoivent et exercent une responsabilité territoriale, devaient être liés à la nature de la restructuration et à leur ancrage au territoire. Les monographies indiquent qu'en effet, dans un certain nombre de cas, le lien est très étroit entre la détermination des actions de revitalisation inscrites dans la convention et les objectifs de la restructuration. Lorsque les entreprises restent sur le territoire, les actions prévues au titre de la revitalisation s'inscrivent parfois dans le prolongement direct, ou en accompagnement, du plan de restructuration : restructurer l' « entreprise étendue » en réagençant le réseau de sous-traitants puis soutenir ces derniers dans le cadre de la revitalisation ; anticiper le déclin d'un site de production et programmer des plans de réductions d'effectifs puis conduire une action de GPEC territoriale dans le cadre de la convention pour identifier les ressources et les besoins à venir des employeurs du bassin d'emploi, etc.. Par ailleurs, indépendamment même du projet de restructuration ayant conduit à l'assujettissement, c'est le lien fonctionnel que l'entreprise peut entretenir avec son territoire d'implantation qui est parfois conforté par le choix des actions de revitalisation. C'est en particulier le cas lorsque celles-ci interviennent au voisinage du réseau de l'entreprise : soutenir, par exemple, un projet structurant pour le territoire, qui constitue par ailleurs une « externalité positive » directe pour l'entreprise assujettie. Lorsque l'entreprise reste sur le territoire, elle peut donc en quelque sorte attendre un « retour sur investissement » de sa contribution au processus de revitalisation, notamment lorsque celui-ci opère directement sur son réseau, ou sous la forme d'un accompagnement territorialisé des conséquences du plan de restructuration et d'un « équipement », par exemple, des entreprises et des acteurs locaux (GPEC territoriale).

Le périmètre de la convention : bassin d'emploi ou réseau économique

Dans certains cas, la question du périmètre fait l'objet de discussions particulières au moment de la négociation de la convention. Les monographies « conventions » permettent ainsi d'identifier d'autres ressorts de détermination du périmètre des conventions que la seule identification du ou des bassins d'emploi impactés. Dans l'une des conventions étudiées, le périmètre retenu épouse le territoire des projets financés par la convention, en l'occurrence deux sites industriels pourtant éloignés géographiquement. Le périmètre de la convention ne fait qu'un, ici, avec le territoire du projet de revitalisation : le réseau des partenaires industriels soutenus dans le cadre de la convention. D'autres cas du même type nous ont été signalés par nos interlocuteurs départementaux. Une convention, faisant suite à

un PSE important et conclue dans un climat social dégradé, a pu ainsi déclencher une nouvelle approche de la revitalisation, suite à un débat sur la définition du périmètre de la convention : faut-il se limiter à une définition géographique du « bassin d'emploi » impacté ou aller vers une vision plus économique, en prenant en compte le réseau des sous-traitants impactés par la restructuration, qui pour certains sont implantés bien au-delà du bassin d'emploi ? Sous la pression notamment des syndicats, la question a été tranchée en faveur de la prise en compte des sous-traitants. Le périmètre, alors, ne se réduit pas à la zone impactée ; il intègre possiblement le réseau constitué par les fournisseurs et sous-traitants de l'entreprise assujettie.

Le choix d'un opérateur

Outre les cas où l'entreprise fait appel à la filiale réindustralisation du groupe auquel elle appartient (deux cas étudiés), les conventions étudiées font quasiment toutes intervenir un tiers, cabinet privé ou opérateur local. Seule une entreprise, sur l'ensemble des cas étudiés, a choisi de conduire elle-même sa convention de revitalisation. Le choix du prestataire, lorsqu'il s'agit d'un cabinet privé, intervient généralement en amont de la signature de la convention et s'avère le plus souvent lié à la façon dont l'entreprise conçoit et organise l'articulation entre restructuration, PSE et revitalisation : un même cabinet est dans certains cas mandaté pour conduire le PSE et la revitalisation ; dans d'autres cas, la mission du prestataire en matière de revitalisation fait directement écho aux objectifs de la restructuration (*cf*. ci-dessus). Lorsqu'il s'agit d'un opérateur local (CCI, petit cabinet implanté localement, organisation d'employeur, etc.), le choix semble davantage partagé avec les représentants de l'Etat, voire fréquemment suggéré par ces derniers. L'analyse des pratiques départementales confirme, nous le verrons, la préférence croissante des pouvoirs publics pour des opérateurs connaissant bien le territoire – d'où, d'ailleurs, la montée en régime des pratiques de mutualisation, sur lesquelles nous revenons plus loin. Enfin, l'intervention d'un prestataire ne préjuge pas nécessairement d'un désinvestissement complet de l'entreprise dans la réalisation des actions de revitalisation – y compris lorsqu'il s'agit d'un cabinet privé. Dans certaines configurations, lorsque le projet de revitalisation le requiert et en particulier dans les cas de reprise de site, l'entreprise peut en effet intervenir en complément du prestataire, en mobilisant ses propres compétences.

L'implication de l'entreprise et des acteurs locaux dans la conduite de la revitalisation

Il y a différents degrés et différentes modalités d'implication des entreprises assujetties dans la conduite des conventions de revitalisation.
L'entreprise manifeste parfois, mais rarement, le souhait de conduire la convention en direct. Ce fut le cas, on l'a dit, dans l'une des conventions étudiées : l'entreprise, qui avait fait le choix de développer une nouvelle compétence revitalisation en interne, y a notamment gagné une capacité potentielle à piloter différemment les prestataires privés, du fait de la compétence acquise en matière de développement économique territorial. La réussite, *in fine*, de la convention ne fut cependant pas le seul fait de l'investissement de l'entreprise. Elle a notamment nécessité, en cours de route, un rappel à « l'ordre de la convention » de la part de l'Etat, soucieux de réactiver une convention qui paraissait « en sommeil ». Ceci a également permis de re-connecter la convention à un projet structurant du territoire en quête de financement et intéressant l'entreprise – après une évaluation technique de sa part –, de réorienter donc le contenu de la convention et, surtout, de constituer l'équipe mixte – entreprise, Etat et opérateur local – qui conduira, avec succès, la nouvelle action de revitalisation. L'intervention de l'Etat, décisive ici, n'a donc pas éclipsé la contribution de l'entreprise.

Il en va de même dans d'autres types de configurations que nous avons pu analyser et qui se nouent localement, au profit de la recherche et de la sélection d'un repreneur, lorsque

l'entreprise quitte le territoire. Dans les deux cas étudiés de ce type, le projet de revitalisation s'impose d'emblée, avant même la signature de la convention, et consiste en la recherche puis l'accompagnement d'un repreneur. Dans chacun des cas, un cabinet est mandaté, aidé par une forte implication des services de l'Etat, en lien avec les collectivités locales concernées. En particulier, un comité *ad hoc* est mis en place, présidé par l'Etat, associant l'entreprise et les collectivités, pour examiner les projets de reprise. Si l'Etat intervient ici en tant que garant d'une procédure de décision, l'entreprise peut, dans ce cadre, mobiliser sa compétence proprement industrielle à qualifier et évaluer les projets de reprise soumis au comité.

Ces cas illustrent combien, en matière de prospection exogène, l'intervention conjointe des cabinets privés et des opérateurs publics peut être décisive. Qu'ils soient privés ou publics, les spécialistes de l'implantation d'activités soulignent d'ailleurs eux-mêmes que les actions susceptibles d'être financées sur une convention de revitalisation sont généralement loin de suffire à « faire pencher » la balance et à décider une entreprise à s'implanter là plutôt qu'ailleurs. Pour les territoires dotés de faibles ressources concurrentielles (tissu de PME industrielles peu innovantes, problème d'accessibilité…), les quelques dizaines ou centaines de milliers d'euro d'une convention ne « font pas la différence ». D'où la nécessité impérative, pour les cabinets en charge de trouver ces projets, de collaborer avec les acteurs locaux du développement économique et, lorsque la configuration le permet, avec l'entreprise assujettie. Dans ces différents cas, il s'agit donc, pour l'ensemble des acteurs locaux, d'aider à l'élaboration et à l'implantation sur le territoire d'un « grand » projet industriel, qui contient du moins le plus souvent sa « traduction » en terme de création d'emplois. Il s'agit moins, ici, de soutenir de petites – voire de toutes petites – entreprises, auprès desquelles l'enjeu serait, précisément, d'assurer cette traduction en emplois d'un projet de développement. Nous reviendrons sur cet autre aspect de la revitalisation – le volet « endogène » – dans le cadre de l'analyse des pratiques départementales. Au final cependant, l'objectif reste le même : c'est toujours un travail sur l'agencement productif qui est visé. Ce n'est pas une compétence de reclassement qui est requise et mobilisée, mais bien une compétence de développement économique, à laquelle est associée une visée de création d'emplois. D'où, également, l'intérêt de mobiliser les compétences des employeurs que sont les entreprises assujetties.

Dans plusieurs cas étudiés, la modalité d'intervention de l'entreprise, qui consiste pour elle à activer ses propres compétences, a manifestement constitué un motif et un ressort importants dans son adhésion au programme de revitalisation et dans sa propension à s'y projeter. La mobilisation d'une compétence interne de l'entreprise pour qualifier, évaluer et accompagner un projet d'entreprise, que ce soit sur une composante technique particulière, ou sur cet art de la combinaison des ressources qu'est l'art de l'entreprise, apparaît ainsi comme un levier susceptible de favoriser l'implication des entreprises dans la conduite des actions de revitalisation. Notons que dans tous ces cas, la mobilisation des compétences de l'entreprise au bénéfice de la revitalisation s'est opérée en étroite collaboration avec les pouvoirs publics, plus spécifiquement en charge quant à eux du pilotage des différents types de comités constitués, et garants des procédures instituées au sein et au voisinage de ces comités – avec le concours, selon les cas, d'un cabinet ou d'un opérateur local.

Pour finir, chaque convention vient potentiellement s'inscrire dans un ensemble, peut se « lier » aux autres conventions du département, selon différentes modalités.
Une convention peut, tout d'abord, abonder un dispositif mutualisé, conçu et piloté à l'échelle départementale. Elle peut également s'associer à une autre convention, conclue à proximité, ou encore s'intégrer dans une convention-cadre et nourrir les axes et projets de revitalisation définis par celle-ci – nous revenons ultérieurement sur les différentes formes de mutualisation que nous avons pu identifier dans l'ensemble des cas étudiés.
Chaque convention de revitalisation est par ailleurs susceptible de nourrir une réflexion départementale ou régionale, dès lors qu'elle est identifiée comme un élément d'une

casuistique locale, voire comme un cas qui peut faire référence. Cela suppose toutefois que les acteurs locaux choisissent de capitaliser sur l'expérience acquise en matière de conduite des conventions de revitalisation, et qu'ils s'équipent en conséquence, pour donner effectivement forme à une casuistique locale et favoriser des apprentissages, tant dans la négociation que dans l'écriture et la conduite des conventions.

3. L'analyse des pratiques départementales de revitalisation

L'assujettissement et le montant de la convention

Sur la période récente, compte tenu de l'accumulation des PSE, l'assujettissement a été quasiment systématique dans l'ensemble des départements étudiés, qu'il existe ou non une pratique d'assujettissement systématique *revendiquée comme telle*. Si la décision d'assujettir revient formellement au préfet, elle est en pratique informée, voire directement prise, par l'UT, dans de nombreux cas. Ce volontarisme des UT s'inscrit toutefois dans un cadre légal contraignant. L'administration doit apprécier si le licenciement affecte, par son ampleur, l'équilibre du bassin d'emploi dans lequel l'entreprise est implantée, ce qui est le plus souvent délicat en l'absence quasi généralisée d'études d'impact. Or, elle doit en rendre compte dans la motivation de la décision d'assujettissement alors que les délais sont particulièrement courts (un mois à compter de la notification d'un projet de licenciement d'au moins 10 salariés sur 30 jours). En pratique, les préfets n'assujettissent que les entreprises qui doivent élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi. A cette difficulté s'ajoute celle de savoir si l'obligation de revitalisation s'applique ou non à des ruptures du contrat de travail qui sans être des licenciements pour motif économique sont néanmoins soumises à tout ou partie de la procédure (notamment les plans de départs volontaires et les ruptures conventionnelles homologuées ayant une cause économique). Les services indiquent n'avoir que très peu d'éléments de doctrine, de repères partagés ou de bonnes pratiques de la part de l'administration centrale en la matière. Il arrive enfin que l'unité territoriale à qui un siège social d'entreprise notifie un projet de licenciements répartis sur plusieurs établissements implantés dans plusieurs départements n'avertisse pas ou avertisse tardivement ses homologues du bassin d'emplois concerné. Or seul le préfet dans le ressort duquel se trouve ce bassin d'emplois peut assujettir l'entreprise à l'obligation de revitalisation.

Le taux d'assujettissement est quasiment toujours déterminé au cas par cas, et découle notamment de l'appréciation que portent les services de l'Etat sur le PSE à l'origine de l'assujettissement, les causes de la restructuration, les moyens dont dispose l'entreprise, et sur l'adéquation entre ces deux éléments. En pratique, la question de l'assujettissement est systématiquement abordée avec l'entreprise dès que s'engagent les discussions sur le PSE. Une forme de tension prévaut entre la trame administrative, la succession des opérations inscrites dans le droit du licenciement collectif et le droit de la revitalisation, et le continuum que forment, en pratique, les discussions entre l'entreprise et le représentant de l'UT dès la notification – voire l'annonce – du PSE. Le contenu des échanges entre l'UT et l'entreprise peut ainsi rapprocher, dans les faits, ces deux « moments administratifs », au service de la prise en charge d'une situation qui se présente, quant à elle, d'un seul tenant, et qui donne lieu à une négociation globale : il arrive donc que l'administration diminue la contribution de l'entreprise lorsque cette dernière accepte de négocier une amélioration du PSE ou des indemnités supra-légales en cas de conflit collectif. Dans d'autres cas, plus exceptionnels, cette imbrication des discussions sur le PSE et l'obligation de revitalisation peut se traduire par une exonération de l'entreprise au titre de la revitalisation, en contrepartie d'un report de la date prévue pour la fermeture d'un site.

La négociation et la conclusion de la convention de revitalisation

La détermination de la contribution de l'entreprise en nombre de SMIC par emploi supprimé entame donc la phase de négociation de la convention, de façon quasiment concomitante à la décision d'assujettissement. Le processus de négociation avec l'entreprise se déroule ensuite pendant plusieurs mois et généralement jusqu'aux six mois – voire davantage dans de nombreux cas – laissés aux parties pour conclure la convention. Pendant cette période l'administration prend notamment en compte la façon dont le plan de sauvegarde de l'emploi est exécuté. De son côté l'entreprise apprécie la charge financière qui lui sera imposée au titre de la revitalisation, y compris les coûts de gestion qui sont hors contribution. Il peut alors arriver que l'entreprise décide de ne pas conclure de convention et se libère en versant au Trésor public une contribution égale à quatre SMIC par emploi supprimé. La négociation peut donc échouer. Le plus souvent toutefois, les entreprises acceptent sans trop de difficulté le principe de l'assujettissement et entrent effectivement dans la négociation, même si l'obligation de revitalisation est généralement assimilée à une taxe – d'où les rudes négociations sur le montant global. Notons que cela requiert parfois un effort de pédagogie de la part des services de l'Etat, en particulier lorsque les entreprises locales appartiennent à des multinationales dont les dirigeants *corporate* et les actionnaires ne conçoivent pas de responsabilité particulière vis-à-vis de leurs territoires d'implantation. C'est ici que se négocient, enfin, les modalités de valorisation, dans le cadre de la convention, d'actions de revitalisation déjà réalisées – dans le cadre du PSE, d'un accord de PGPEC, etc. – : nous avons évoqué, dans la partie précédente, d'où proviennent les difficultés de la négociation sur ce point.

Les UT et les (sous)préfectures sont en première ligne dans cette phase, parfois aidées des DIRECCTE. L'association des « ex-DRIRE » au processus d'élaboration et de négociation des conventions est cependant loin d'être la règle. Dans de nombreux départements, les chargés de mission de l'ex-DRIRE participent aujourd'hui davantage au pilotage des conventions – notamment comme « apporteurs » de projets – qu'ils ne contribuent à leur élaboration. Un certain nombre de responsables de pôle 3 E estiment d'ailleurs que ceux-ci devraient être progressivement associés en amont, notamment pour établir davantage de connexions entre les conventions de revitalisation et leurs propres dispositifs collectifs.

Enfin, si les consultations amont s'effectuent systématiquement, conformément aux termes prévus par les textes, les pratiques effectives de collaboration sont extrêmement variables. Concernant les collectivités territoriales, les collaborations en amont sont importantes dans les départements ayant mis en place un dispositif de mutualisation dans lequel les collectivités - en particulier le conseil général - sont parties prenantes. Les pratiques en vigueur dans ces départements suggèrent que les collectivités pourraient effectivement être mieux associées à la négociation des conventions. Dans les autres départements, les services de l'Etat ont indiqué vouloir instaurer davantage de collaboration avec les collectivités et les organisations syndicales. Beaucoup de collectivités territoriales ont également plaidé pour la mise en place d'une meilleure complémentarité entre leurs propres aides et les conventions de revitalisation, afin d'assurer une meilleure répartition des aides au plan local - éviter les cumuls tout en conservant la possibilité de combiner les aides au bénéfice d'un même projet lorsque celui-ci le requiert.

Concernant la consultation des partenaires sociaux, plusieurs UT signalent que les projets de convention sont également communiqués aux structures locales des organisations syndicales. Elles disent toutefois avoir peu de retours. Les partenaires sociaux, notamment les syndicats de salariés, manquent généralement de moyens humains et de savoir-faire pour intervenir de manière satisfaisante dans l'élaboration des conventions de revitalisation.

Les opérateurs de la convention

Parmi les acteurs intervenant dans la conduite des conventions, figurent les cabinets privés en prestations de services diverses. Leur rôle et leurs pratiques sont très controversés. On leur reproche souvent de « déresponsabiliser » l'entreprise débitrice qui se déchargerait sur eux d'un certain nombre de tâches au risque de ne plus être impliquée dans l'opération de revitalisation. Il leur est également fait grief d'être des machines à « recycler » des projets déjà existants au lieu de les susciter et de les mettre en œuvre. Dans d'autres cas, on les tient pour indispensables pour la conduite des grosses conventions, et l'on fait preuve de plus d'indulgence à leur encontre. Les cabinets insistent, quant à eux, sur le fait que leur prestation est nécessairement dépendante de la configuration locale, de l'état du tissu économique et des relations interinstitutionnelles avec lesquelles ils vont devoir composer. Aucun cabinet n'est d'ailleurs *systématiquement* plébiscité, ou au contraire *systématiquement* critiqué, ce qui tend à confirmer le poids de la configuration locale, et donc l'importance du pilotage des opérations de revitalisation et de leurs prestataires.

En revanche, quels que soient les points de vue portés sur les prestations des opérateurs privés, une exigence accrue s'exprime à leur endroit, dès l'élaboration de la convention, consistant à faire apparaître plus explicitement les montants perçus par les cabinets, les moyens mis en œuvre, voire le détail des tâches afférentes. Cette préoccupation, fruit d'un apprentissage et, bien souvent, de quelques expériences malheureuses, vise à identifier les leviers permettant d'orienter le travail de prestataires, pour que celui-ci ne soit pas le décalque systématique d'une offre standardisée mais soit bien en rapport avec le contexte et les objectifs particuliers de chaque projet de revitalisation.

Ces constats ne sont pas sans lien avec la tendance, massivement observée, d'une diversification des types d'opérateurs mobilisés pour conduire les actions de revitalisation. Les parties prenantes, et tout spécialement l'Etat, expriment une préférence pour des opérateurs qui connaissent le territoire. Cela se traduit également par de nombreuses conventions multi opérateurs, tous les types d'hybrides et de recours croisés étant alors possibles : partage du budget entre plusieurs opérateurs, cabinets ou opérateurs locaux, sous-traitance par un opérateur désigné dans la convention d'une partie des actions à un tiers, etc. L'existence d'un noyau d'opérateurs, de statuts divers et régulièrement mobilisés dans le cadre des conventions de revitalisation d'un département, autrement dit la constitution progressive d'un milieu local d'opérateurs de revitalisation, favorise *a priori* ce type de pratiques.

Faire émerger des projets d'entreprises créateurs d'emplois

S'agissant du volet « endogène » — des actions de prospection menées en appui aux projets de développement des entreprises déjà implantées sur le territoire — la question critique réside dans la capacité des opérateurs de la convention à non pas simplement « trouver » des projets existants mais à les susciter et à les faire émerger. Les projets, en effet, s'instruisent et se construisent, plutôt qu'ils ne se « trouvent ». Cette distinction entre projets existants et projets réellement créés – fondamentale si l'on veut analyser la part d'effet d'aubaine – est très fréquemment mise en avant par les structures locales comme les agences de développement ou services d'aide aux entreprises des collectivités, pour contester la valeur ajoutée du service rendu par les opérateurs et cabinets privés. Revient ainsi très fréquemment, dans les propos de ces interlocuteurs, le soupçon ou le reproche avéré de « blanchiment de projet » ou de « faire les fonds de tiroir » en extrayant des projets montés par d'autres qui n'avaient pas trouvé de financement au moment où ils avaient été élaborés.

La valeur ajoutée de la revitalisation va donc en grande partie se jouer sur le fait non pas de « détecter » des projets mais d'accompagner des entreprises à potentiel, ce qui implique en

quelque sorte un « détour » par rapport à l'objectif immédiat de créations d'emplois. Ce discours est très porté par les cabinets et par les acteurs du développement local. Il peut également l'être (mais c'est plus rare) par des agents de l'Etat. Le Code du travail prévoit que la contribution de l'entreprise a pour objet la création d'activités, le développement des emplois et l'atténuation des effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi. Les actions de revitalisation doivent donc tendre vers l'un et/ou les autres de ces objectifs. Il existe cependant un hiatus au sein de certaines DIRECCTE, entre la direction du travail et l'ex-DRIRE sur le choix des projets à aider. L'ex-DRIRE reste attachée à une culture du développement des entreprises, tandis que l'ex-DDTEFP serait plutôt dans une logique d'aide aux salariés et de développement de l'emploi. Une réflexion est menée actuellement au sein de certaines DIRECCTE afin de mieux articuler ces deux conceptions, comme y invite *a priori* le dispositif des conventions de revitalisation.

En tout état de cause, évaluer les conventions de revitalisation à l'aune du seul « compteur » des emplois créés peut être une erreur car l'effet des aides sur l'emploi peut se faire sentir à plus long terme et donc être inconnu au moment de la conclusion de la convention de revitalisation. En outre, la mesure quantitative des « emplois créés » ne permet pas de mesurer les bénéfices induits par le renforcement des capacités de développement des entreprises (par exemple par un accompagnement de leur stratégie d'innovation) et la redynamisation systémique du tissu économique local (actions structurantes, auxquelles les fonds de revitalisation peuvent contribuer). Certaines UT acceptent parfois, ponctuellement, la part de prise de risque que cela suppose. Reste qu'une réflexion commune pourrait être engagée sur les limites du « compteur emploi », mais aussi sur les compétences requises pour, précisément, apporter une aide adéquate aux PME et TPE susceptibles de s'engager dans – ou de renouer avec – un projet de développement. C'est précisément le « savoir-faire » que mettent en avant certains cabinets, en soulignant — à l'intention sans doute des consulaires et autres agences de développement — que cet exercice de « qualification » du projet ne peut être mené que par des acteurs ayant une culture et une connaissance de l'entreprise.

La mutualisation

Il n'existe aucune définition légale de cette notion de « mutualisation ». C'est un procédé qui consiste à faire appel à un tiers qui centralise et/ou coordonne tout ou partie des opérations de revitalisation afférentes à plusieurs conventions. Deux critères permettent ainsi de caractériser une opération de « mutualisation » :

- la volonté de regrouper toutes les actions de revitalisation ou certaines d'entre elles au lieu de les éclater en autant d'initiatives qu'il y a de conventions ;
- la volonté d'organiser et de conjuguer ces actions pour atteindre un ou plusieurs objectifs en disposant de moyens plus importants pour les réaliser.

Les modalités de mutualisation sont très diverses : conclusion sur un territoire donné d'une convention-cadre qui donne des orientations aux actions prévues dans les conventions de revitalisation à venir, choix d'un tiers qui a une autre activité que la revitalisation mais qui est choisi comme structure de mutualisation pour accomplir des opérations qu'il pratique déjà dans le cadre de ses activités habituelles (une chambre de commerce et d'industrie par exemple), intervention d'un cabinet privé faisant office de structure de mutualisation, intervention d'une structure spécialement créée pour gérer les fonds de la revitalisation. Quelle que soit la modalité choisie, la contribution de l'entreprise assujettie peut être versée soit directement à la structure de mutualisation, soit être consignée sur un compte séquestre ouvert à la Caisse des dépôts et consignations par exemple. La structure de mutualisation peut ainsi n'être qu'un organe de décision et ne manipuler aucun fonds.

En-dehors du cas atypique de « mutualisation par délégation au privé », le motif qui revient le plus systématiquement dans la bouche des initiateurs de formules de mutualisation est celui de l'optimisation des moyens et la volonté de réduire la part des fonds de revitalisation non consacrée au financement des actions (honoraires des cabinets, frais de gestion, etc.). Mais au-delà des aspects purement économiques, il s'agit également pour les acteurs publics de « reprendre la main » sur la conduite des opérations confiées à des acteurs tiers, en introduisant des principes de continuité et de coordination territoriales là où le dispositif, en théorie, ne connaît qu'une unité de gestion « discrète » (la convention). Il s'agit donc d'éviter le télescopage de plusieurs conventions et des prestataires, de faire une économie de moyens et d'avoir une vision et un pilotage globalisé. Cette préoccupation pragmatique est particulièrement présente dans les départements ayant dû faire face depuis 2008 à un accroissement brutal du nombre de conventions à gérer. Pour les services de l'Etat, il s'agit alors tout simplement de faire face à la nouvelle situation, en limitant les écarts par rapport à la procédure et aux délais prescrits par les textes, avec des moyens humains non-extensibles, et le plus souvent même en régression. Notons que dans les départements ayant conçu un dispositif de mutualisation particulièrement « intégré », les acteurs locaux signalent fréquemment le caractère déclencheur d'un événement particulier, d'une fermeture emblématique par exemple, qui aura contribué à précipiter peut-être la décision de mettre en place un dispositif mutualisé – à l'inverse, un département peut gérer un flux considérable et incessant de conventions, compte tenu d'une situation économique qui se dégrade *continument*, sans s'être – encore ? – engagé sur la voie de la mutualisation.
Enfin, certaines formes de mutualisation, mais pas toutes, ont également l'avantage de permettre de s'affranchir des limites géographiques et/ou temporelles posées par le cadre des conventions, ouvrant la possibilité de péréquations entre les conventions.

Dans bien des cas, il semble que les dispositifs mutualisés permettent aux instances de pilotage propres à la revitalisation – notamment aux comités d'engagement – de fonctionner « à plein régime », de manifester leur pleine potentialité ou, dit autrement, de gagner en compétence.

Le pilotage des conventions

Le schéma prescrit par les textes repose sur deux instances : un « comité de suivi » (ou « de pilotage ») d'une part, qui se réunit une fois par an, un comité technique (ou « comité d'engagement ») d'autre part. Si le comité de suivi garde un côté très formel et descendant — présentation du bilan des actions fourni par le cabinet prestataire — le comité technique est l'instance de travail qui instruit et valide les projets. Dans certains cas, lorsqu'il existe un dispositif de mutualisation, les acteurs locaux considèrent volontiers que le comité d'engagement constitue un collectif inédit d'évaluation de projets économiques à l'échelle du département.
Le premier constat, en effet, est que l'existence de structures de mutualisation et d'un opérateur (para)public induit des modes d'instruction plus ouverts, partenariaux et transparents. Dans certains cas, les différents services de l'Etat se coordonnent en amont du comité d'engagement, pour échanger sur des dossiers qui semblent douteux et préparer le travail d'instruction du comité. La mise en réseau des acteurs qui s'opère au voisinage des comités d'engagement, au bénéfice de la production d'une information actualisée et partagée, est peu ou prou commune à toutes les formules de mutualisation, y compris à toute petite échelle (la mutualisation de deux conventions par exemple).

A l'inverse, lorsqu'un cabinet privé est en charge de la mise en œuvre de la convention, le processus est plus fermé, voire parfois opaque, en tout cas laissé à la main du cabinet. Le travail d'instruction des projets réalisé par les opérateurs privés en l'absence de structure de mutualisation paraît essentiellement reposer sur l'expérience, le savoir-faire et parfois la bonne volonté de l'opérateur, ce qui place parfois l'Etat et l'entreprise assujettie dans des

conditions difficiles pour juger réellement de l'intérêt ou de la solidité des dossiers présentés. Ce type de fonctionnement n'est cependant pas toujours le fait des cabinets « qui travaillent dans leur coin ». L'Etat laisse parfois complètement, et délibérément, la main aux cabinets.
Le panorama fourni par nos études de cas montre également que les mécanismes et procédures d'instruction des projets d'entreprises susceptibles de bénéficier des conventions de revitalisation se sont progressivement renforcés et ont gagné en rigueur. C'est peut-être sur ce registre que les effets d'apprentissage collectifs au fil du temps sont les plus évidents. Les membres des comités d'engagement indiquent que des procédures qui, par le passé, ont été « tâtonnantes » tendent à progresser, le plus souvent sur la base des exigences posées par les services de l'Etat. Certains signalent cependant que les informations relatives aux entreprises potentiellement bénéficiaires sont encore insuffisantes.

Les comités d'engagement sont également le siège d'un fonctionnement particulier, repéré à plusieurs reprises dans les cas de dispositifs de mutualisation. Ce fonctionnement, qualifié de « jurisprudentiel » par les membres de comités d'engagement, est autant lié à la souplesse du dispositif de la revitalisation qu'au processus d'apprentissage collectif auquel il donne lieu. Certains comités d'engagement produisent ainsi des « jurisprudences » locales, qui précisent et font évoluer les critères de décision de l'instance. Ce fonctionnement « jurisprudentiel » est d'autant plus nécessaire que les textes donnent une grande latitude aux acteurs chargés de la mise en œuvre, et que, nous l'avons déjà souligné, le « référentiel » de la revitalisation oscille entre « logique emploi » et « logique économique ». Le terme de « jurisprudence », tel qu'il est utilisé ici par les acteurs, ne renvoie pas à une *production de droit* à proprement parler. Il s'agit plutôt d'une *casuistique* locale, dont les cas accumulés « font jurisprudence ».

Cette production propre du comité d'engagement *fait référence* pour ses membres, même si elle n'est pas toujours formalisée en tant que telle. Elle constitue un acquis qui nourrit le travail d'instruction et permet au comité d'*informer* puis de *former* son point de vue, à partir des différents critères qui ont pu se dégager de l'ensemble des cas déjà traités. Outre la controverse centrale sur l'équilibre entre « créations d'emploi à court terme ou actions structurantes à plus long terme », parmi les points sur lesquels les « jurisprudences locales » ont été les plus abondantes figurent les règles d'attribution des subventions (secteurs visés/exclus, ancienneté des entreprises bénéficiaires, éligibilité des créations et reprises d'entreprise, qualité des emplois, etc.). Notons que dans certains départements, particulièrement bien pourvus en conventions mais n'ayant pas nécessairement mis en place de dispositif de mutualisation, cette fonction de « production jurisprudentielle », d'élaboration d'une casuistique locale, est de fait prise en charge par la DIRECCTE, via la production d'une sorte de « vade-mecum ». Il s'agit alors d'équiper le travail des UT d'élaboration des conventions et d'instruction des projets à financer. Dans tous ces cas, une même dimension est très fortement valorisée par les intéressés (agents des UT, membres des comités d'engagement) : c'est en intégrant les caractéristiques du contexte local qu'une cohérence peut se dessiner et que le dispositif prend tout son sens.

Enfin, que l'instruction des dossiers soit réalisée par des cabinets privés ou par des structures publiques, elle se heurte aux mêmes difficultés quant à l'appréciation réaliste du nombre d'emplois générés et à l'analyse des « risques-bénéficiaires ». Dans la dernière période, marquée par l'accroissement du nombre de conventions, les services de l'Etat ont multiplié les précautions dans la phase d'instruction pour s'assurer de la pertinence des décisions de subvention… mais sans prétendre éliminer totalement les effets d'aubaine.
Cela s'est également accompagné d'une tendance plus générale à la mise en place de règles et procédures visant à faire évoluer le pilotage des revitalisations vers un pilotage par objectifs. Les cabinets privés sont tout particulièrement visés par ces initiatives, qui tendent notamment à subordonner le versement du solde de la convention à la réalisation *effective* de la totalité des emplois prévus.

La gouvernance locale autour des conventions

Indépendamment de l'existence ou non d'une forme de mutualisation, on relève au travers de nos études de cas une implication et un intérêt croissants des grandes collectivités pour les conventions de revitalisation, ainsi qu'un effort également croissant de la part des services de l'Etat pour les associer davantage, *via* la consultation en amont sur les projets de convention et la participation aux comités de pilotage – voire aux comités techniques avec voix consultative. Acteurs consulaires comme représentants des collectivités territoriales évoquent en effet volontiers la façon dont ils conçoivent leur contribution aux conventions de revitalisation, les modalités selon lesquelles ils peuvent intéresser leurs propres services au dispositif, mais aussi le bénéfice qu'ils peuvent en attendre.

La nécessité d'une forte coordination entre l'Etat et les collectivités apparaît encore plus nettement aux acteurs sur les territoires à forte densité. Mais qu'elle soit ressentie ne signifie pas pour autant qu'elle soit effective partout. C'est également la nature des projets de revitalisation qui peut favoriser certains modes de coopération. Si la « simple » coordination des aides et subventions à la création d'emplois n'est pas forcément suffisante pour améliorer effectivement la qualité de la coopération entre les acteurs publics, elle s'impose beaucoup plus « naturellement » lorsque les conventions de revitalisation comportent un volet exogène important et comprennent une problématique foncière (réimplantation, transformation de sites, cessions…). Les cas de reprise de site évoqués dans la partie précédente en sont une illustration.

Dans certains départements, le fait que les élus locaux soient plus fréquemment associés aux comités de pilotage les a, semble-t-il, conduit à changer de posture et à renoncer, aux dires des représentants de l'Etat, à un « localisme » excessif. Mais ces derniers ne font généralement pas mystère du fait qu'il leur est parfois difficile de faire valoir des solutions d'intérêt collectif face à des « grands élus ». D'où une pratique consistant à associer fortement les services des collectivités et les élus en amont pour déterminer les grands équilibres de la convention, sans leur donner officiellement voix au chapitre dans les décisions d'engagement.

Mais les formes de gouvernance locale et la propension des collectivités à s'impliquer ne dépendent pas seulement de la manière dont l'Etat fait place (et maîtrise) l'expression des élus locaux. Joue également très fortement la capacité des collectivités de différents niveaux à coopérer entre elles et à savoir le cas échéant dépasser les divergences institutionnelles ou politiques. Différents cas étudiés dans nos monographies montrent nettement que, compte tenu de la distribution des compétences en matière de développement économique, l'Etat reste dépendant du jeu plus ou moins coopératif des collectivités pour essayer d'inscrire les conventions dans des stratégies de territoire.

Enfin, si les instances de pilotage des conventions font naturellement une place aux organisations syndicales, celles-ci reconnaissent souvent leur difficulté à participer activement et dans la durée. Dans l'ensemble, les organisations syndicales déplorent être mobilisées surtout pour valider *ex post* des décisions déjà prises. Face à l'intérêt limité qu'elles trouvent dans l'information descendante donnée en comité de pilotage, les organisations syndicales font fréquemment le choix de faire l'impasse sur les instances de suivi des entreprises dans lesquelles elles ne sont pas représentatives. De manière générale, la revitalisation ne figure pas dans les priorités des agendas des représentants, et faute de représentants en nombre suffisant, c'est souvent la « politique de la chaise vide ». Se pose également la question de la compétence et de la qualité des représentants. Certaines organisations, comme Force Ouvrière, souhaiteraient privilégier les délégués syndicaux de l'entreprise concernée mais se heurtent à un problème de formation et de mobilisation. Du côté de la CFDT, on considère que ce sont les responsables de

l'interprofessionnel qui doivent être présents dans les phases de consultation et dans les instances de pilotage. Mais on admet n'avoir ni le temps ni les moyens pour travailler en amont avec les syndicats. D'où le souhait de voir cette question abordée non plus dans des comités spécifiques à chaque convention, mais dans des lieux de dialogue social territorial.

Le suivi des réalisations et l'évaluation

L'une des controverses les plus animées en matière de revitalisation porte sur la réalité des « emplois créés » avec l'aide des fonds de revitalisation et sur la manière d'en assurer le décompte. Une première tendance générale se dégage de l'ensemble des monographies : sur la période observée, les pouvoirs publics ont fortement renforcé les exigences procédurales pesant sur les entreprises bénéficiaires pour s'assurer de la réalité des emplois subventionnés ou aidés par des prêts (exigence de présentation des pièces justificatives : contrats de travail, DADS, etc.).

Parallèlement à ce suivi de gestion plus rigoureux, une convergence des acteurs de la revitalisation semble s'être opérée pour reconnaître qu'on ne peut en rester à une interprétation littérale des choses, et qu'il faut accepter une part d'aléas. Cette lecture plus extensive des finalités de la revitalisation a sans nul doute progressé dans la dernière période : il est désormais fréquemment admis que l'action de revitalisation pertinente, celle qui a le plus de chance d'éviter les effets d'aubaine, doit composer avec une part de risque. Bien que cela soit sans doute un peu caricatural, on pourrait dire que tend à s'imposer une compréhension du dispositif de revitalisation qui tend à la rapprocher de la conception des acteurs du développement économique. La logique de « compensation » qui a pu, à l'origine, apparaître prédominante dans la manière dont les acteurs se sont emparés du dispositif de revitalisation, a reculé, certainement sans doute aussi du fait d'une prise de conscience des limites de l'action publique. Longtemps dominante, la vision des directions du travail évolue et se rapproche de la dimension développement économique, en même temps que cette culture du développement économique intègre des dimensions (les restructurations, la responsabilité sociale et territoriale de l'entreprise) qui n'étaient pas forcément très présentes. De ce point de vue, la pratique des conventions de revitalisation nourrit une approche plus globalisante de l'obligation de reclassement et de l'obligation de l'entreprise à soutenir l'activité sur le territoire. Elle élargit le regard sur la restructuration et implique une vision plus large du dynamisme territorial. Dans le meilleur des cas, la « grille de lecture » de la revitalisation invite, en quelque sorte, à revisiter et rénover les doctrines et pratiques d'accompagnement des mutations économiques.

Enfin, l'exécution des actions prévues par la convention fait l'objet d'une évaluation, sous le contrôle de l'autorité administrative. Le bilan définitif évalue notamment l'impact sur l'emploi des mesures mises en œuvre et comprend les éléments permettant de justifier le montant de la contribution de l'entreprise aux actions prévues.

Si le suivi de l'exécution de la convention est souvent très sérieusement fait, il est difficile de faire une évaluation qualitative des conventions de revitalisation tant est compliqué l'entrelacs des relations entre l'État, l'entreprise assujettie, les prestataires, les entreprises bénéficiaires, les uns prenant des engagements avec les autres. Théoriquement un engagement pris par une partie prenante en aval (par exemple l'entreprise bénéficiaire) est susceptible d'avoir des répercussions sur toute la chaîne contractuelle : le cabinet conseil qui a conclu un contrat avec l'entreprise débitrice peut être mis en difficulté si les emplois promis ne sont pas créés ou si l'aide n'a pas produit les effets escomptés si tant est qu'une obligation de résultat soit attendue (parfois c'est une simple obligation de moyens). Sauf inexécution manifeste il est rare que la responsabilité contractuelle des uns et des autres soit mise en cause au stade de l'évaluation.

L'évaluation est l'élément sur lequel tous les acteurs convergent pour estimer que de grands progrès restent à faire. En l'état actuel, les démarches structurées d'évaluation sont quasi-inexistantes, au mieux rares et ponctuelles, et ne permettent pas d'évaluer l'impact réel des aides apportées au titre des conventions, non seulement sur la création d'emplois mais aussi sur les ressorts de dynamisme économique qui y concourent. De très nombreuses réflexions sont engagées, au niveau local, pour concevoir des dispositifs d'évaluation adaptés. La construction « jurisprudentielle » que nous évoquions précédemment y concourt également, qui permet, au bénéfice de l'expérience, d'éviter certains écueils et de repérer de bonnes pratiques susceptibles de faire « jurisprudence » dans les conventions ultérieures.
Si le fonctionnement du dispositif, on l'a vu, fait naître un certain nombre de controverses et suppose une certaine vigilance, très peu d'acteurs, parmi les acteurs publics, estiment aujourd'hui pouvoir se passer d'un outil dont tous louent les qualités de souplesse et d'adaptation aux contextes locaux : « *Dès lors que l'on s'assure de compter de vrais emplois, et sous réserve de faire du sur-mesure, c'est le seul outil dont nous disposons pour réunir tous les acteurs autour de projets. En-dehors de ça, nous n'avons que des dispositifs* ».

Introduction et problématique

La DATAR et la DGEFP ont souhaité approfondir l'état des connaissances sur la revitalisation des bassins d'emploi et se donner les moyens d'identifier les améliorations susceptibles d'être apportées au dispositif. Une étude et un bilan actualisé des conventions de revitalisation ont été commandés à une équipe de consultants et de chercheurs coordonnée par l'IRES[5].

Retenue à l'issue d'une procédure d'appel d'offres lancée au printemps 2010, la proposition du groupement IRES-Amnyos-LATTS-Centre d'Economie de la Sorbonne combine deux volets :

- d'une part une analyse transversale du contenu des conventions signées, échues ou en cours en 2008-2009, tant en termes de moyens que d'axes d'intervention, de périmètre et de modes opératoires retenus pour la mise en œuvre. Cela passe par la constitution d'une base de données la plus exhaustive possible, à partir des textes remontés dans le système d'information sur les mutations économiques (SIME).
- d'autre part un volet d'analyse qualitative des mécanismes de leur élaboration et des conditions de mise en œuvre, notamment sous l'angle de leur pilotage, et en portant une attention particulière aux mécanismes de mutualisation mis en œuvre localement. Les matériaux empiriques sont ici constitués par 22 monographies départementales et d'entreprises, réalisées au premier trimestre 2011.

Par cette étude, l'objectif commun de la Datar et de la DGEFP est de mieux définir la place et la valeur ajoutée des conventions de revitalisation dans l'ensemble des dispositifs de la politique de l'emploi, du développement économique et de l'anticipation et du traitement des mutations économiques dans les territoires.

Sont exposés ici les axes principaux de la problématique retenue, les questionnements sous-jacents au travail statistique et monographique.

1. De la dévitalisation à la revitalisation : la genèse du dispositif

« Réindustrialisation », « réactivation », « revitalisation » des bassins d'emploi : le vocabulaire a sensiblement évolué dans les différentes versions du texte initialement

[5] L'équipe mobilisée est composée de **:** Solveig GRIMAULT, sociologue, chercheuse à l'IRES, chef de projet ; Gilles CRAGUE, socio-économiste, directeur adjoint du LATTS (Ecole des Ponts Paristech) ; Jean-Yves KERBOURC'H, professeur de droit à l'université de Nantes, expert auprès du groupe Amnyos ; Olivier MERIAUX, politologue, directeur de la stratégie et du développement d'AMNYOS Consultants, chercheur à Sciences-Po (UMR Pacte, IEP Grenoble) et associé au Cevipof ; Nadine THEVENOT, économiste, enseignant-chercheur à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre du Centre d'Economie de la Sorbonne (CES) ; Nathalie BERTA, maître de conférences à l'université de Reims, chercheur associé au CES ; Félix GARCIA, consultant au sein du groupe Amnyos ; Julie VALENTIN, maître de conférences à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre du CES ; Camille SIGNORETTO (CES) ; Lucie RENOU (ENPC) ; Martin HERVOUET (ENPC) ; ont également contribué aux travaux : Géraldine JOUDON (Amnyos) ; Aurélie DELEMARLE (LATTS) ; Amélie ARLES (IRES) ; Georges DURAND (IRES).

adopté par la loi de modernisation sociale[6] puis modifié par la loi de programmation pour la cohésion sociale[7].

Entre ces deux lois c'est l'intégralité du volet « droit des sociétés » du dispositif qui a disparu, d'abord suspendu par la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 puis abrogé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005. Dans la loi du 17 janvier 2002 il s'agissait d'une part de subordonner toute cessation totale ou partielle d'activité d'un établissement ou d'une entité économique autonome à une décision des organes de direction et de surveillance prise après consultation du comité d'entreprise dans le cadre des règles d'information et de consultation relatives à la marche de l'entreprise et aux licenciements pour motif économique[8]. Les organes de direction et de surveillance de la société devaient alors statuer sur présentation d'une étude d'impact social et territorial établie par le chef d'entreprise et portant sur les conséquences directes et indirectes qui découlaient de la fermeture de l'établissement ou de l'entité économique autonome et sur les suppressions d'emplois qui en résultaient. D'autre part la loi prévoyait plus largement que tout projet de développement stratégique devant être soumis aux organes de direction et de surveillance d'une société et qui était susceptible d'affecter de façon importante les conditions d'emploi et de travail en son sein devait être accompagné d'une étude d'impact social et territorial établie par le chef d'entreprise et portant sur ses conséquences directes et indirectes[9]. Les deux règles étaient codifiées au Code de commerce.

Selon le rapporteur de la loi de modernisation sociale « *[…] le fait de donner aux membres des organes de direction et de surveillance des sociétés un maximum d'informations quant aux conséquences sociales que tel ou tel projet de développement serait susceptible de comporter est [était] de nature à responsabiliser davantage ces organes, en les sensibilisant de manière efficace aux enjeux des conditions de travail et d'emploi. La dimension de l'emploi paraît [paraissait] aujourd'hui insuffisamment prise en compte par ces sphères de responsabilités* »[10].

C'est également dans cette perspective que s'inscrit l'article L. 2323-16 du Code du travail (toujours en vigueur) qui prévoit que « *Lorsque le projet de restructuration et de compression des effectifs soumis au comité d'entreprise est de nature à affecter le volume d'activité ou d'emploi d'une entreprise sous-traitante, l'entreprise donneuse d'ordre en informe immédiatement l'entreprise sous-traitante. Le comité d'entreprise de cette dernière, ou à défaut*

[6] L. n° 2002-73 du 17 janvier 2002.
[7] L. n° 2005-32 du 18 janvier 2005.
[8] L. n° 2002-73, 17 janv. 2002, art. 97 : « Toute cessation totale ou partielle d'activité d'un établissement ou d'une entité économique autonome concernant au moins cent salariés doit être précédée, lorsque cette cessation n'est pas imputable à une liquidation de la société dont relève l'établissement, d'une décision des organes de direction et de surveillance dans les conditions définies ci-après. Cette décision est prise après les consultations du comité d'entreprise prévues par le chapitre II du titre III du livre IV du code du travail et avant celles prévues par le chapitre Ier du titre II du livre III du même code. Les organes de direction et de surveillance de la société statuent sur présentation d'une étude d'impact social et territorial établie par le chef d'entreprise et portant sur les conséquences directes et indirectes qui découlent de la fermeture de l'établissement ou de l'entité économique autonome et sur les suppressions d'emplois qui en résultent. Un décret en Conseil d'État définit le contenu de cette étude d'impact social et territorial. »
[9] L. n° 2002-73, 17 janv. 2002, art. 98 : « Tout projet de développement stratégique devant être soumis aux organes de direction et de surveillance d'une société et susceptible d'affecter de façon importante les conditions d'emploi et de travail en son sein doit être accompagné d'une étude d'impact social et territorial établie par le chef d'entreprise et portant sur les conséquences directes et indirectes dudit projet. Un décret en Conseil d'État définit le contenu de cette étude d'impact social et territorial. »
[10] Ass. Nat., G. Terrier, rapport n° 3385, 14 nov. 2001.

les délégués du personnel, en sont immédiatement informés et reçoivent toute explication utile sur l'évolution probable de l'activité et de l'emploi ».

Les articles 97 et 98 de la loi de modernisation sociale étaient révolutionnaires à plusieurs égards. En effet, une décision de fermeture d'établissement, de cessation d'activité ou plus largement tout projet stratégique ne pouvait plus être prise « de fait » par le *management* mais « de droit » par les organes juridiquement décisionnaires de l'entreprise. De plus les conséquences directes et indirectes de cette décision, y compris les conséquences sur l'emploi, devaient être préalablement instruites dans une étude d'impact, de sorte pensait-on, que dès leur prise de décision les dirigeants de l'entreprise anticiperaient la discussion devant s'ouvrir ensuite avec le représentant de l'État sur la revitalisation, prévue par l'article 118 alors en vigueur de la loi de modernisation sociale, sur « *les moyens que l'entreprise peut [pouvait] mobiliser pour contribuer à la création d'activités, aux actions de formation professionnelle et au développement des emplois dans le bassin d'emploi* ».

Le volet d'anticipation « droit des sociétés » ayant été amputé, « *le fait générateur de la mise en œuvre de cette obligation n'est plus la fermeture totale ou partielle d'un site, mais le fait de procéder à un licenciement économique affectant par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins dans lesquels une entreprise est implantée* »[11].

L'article 118 a dû être réécrit par l'article 37-6 de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 dans une formule qui révèle un compromis parce que le législateur n'avait pas complètement renoncé au premier objectif qui visait à tenir compte de l'inscription de l'activité de l'entreprise dans le territoire sur lequel elle est implantée. La loi de cohésion sociale prend donc en compte, à la marge, la « *soft law* » que se serait imposée l'entreprise en matière d'anticipation des conséquences de ses décisions[12] :

- dans un accord collectif relatif à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- ou dans le plan de sauvegarde de l'emploi établi par l'entreprise.

Quant à l'étude d'impact social et territorial, elle a été réintroduite dans ce volet de contribution à la revitalisation par la voie d'un amendement déposé par M. Christian Vanneste à l'Assemblée nationale, mais dans une perspective d'anticipation comme l'attestent ses propos[13].

---

[11] Circ. DGEFP/DGTPE/DGE/DATAR n° 2005-42, 12 déc. 2005.

[12] C. trav. art. L. 1233-85. Au demeurant lorsqu'un accord collectif de groupe, d'entreprise ou d'établissement prévoit des actions de telle nature, assorties d'engagements financiers de l'entreprise au moins égaux au montant de la contribution de revitalisation du bassin d'emploi cet accord tient lieu, à la demande de l'entreprise, de la convention de revitalisation devant être conclue entre elle et l'autorité administrative, sauf opposition de cette dernière motivée et exprimée dans les deux mois suivant la demande.

[13] « *Une entreprise doit s'adapter au marché. C'est son problème essentiel, elle n'en a pas d'autre. Mais il est possible d'imaginer qu'entre les pouvoirs publics et les entreprises s'institue un rapport différent de celui que l'on est en droit de soupçonner en vous entendant, qui est un rapport de méfiance, de suspicion et d'accusation systématique à l'encontre des entreprises. Au contraire, on peut très bien imaginer un rapport de confiance, d'entraide, dès lors que l'État a des préoccupations différentes - comme le précise mon amendement n° 934 - qui touchent à l'équilibre social de la population et au degré d'activité du territoire concerné. L'État doit donc être un partenaire des entreprises. Ce sera de plus en plus souvent le cas avec la mise en place les pôles de compétitivité, et ce l'est déjà dans nos régions avec les efforts de certaines administrations qui, comme le CIRI, les CODEFI ou les DRIRE, jouent de moins en moins le rôle du gendarme qui sanctionne et cherchent de plus en plus à soutenir les entreprises. Dans ce but, il convient d'appliquer l'adage « mieux vaut prévenir que guérir ». Lorsqu'une entreprise n'est ni en redressement ni en liquidation, mais qu'elle est en difficulté […] il est nécessaire et justifié que l'État lui permette de diminuer sa contribution pour ne pas la tuer définitivement, tout en restant soucieux de l'équilibre social et territorial.*

2. La problématique de l'étude

Ainsi depuis la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, les entreprises ou les groupes qui procèdent à des licenciements à caractère économique ayant des effets significatifs en terme d'emploi sont tenus à une obligation de revitalisation des bassins d'emploi affectés par les mesures de restructuration qu'elles engagent, sauf si ces licenciements interviennent dans le cadre d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire[14].

Ce dispositif marque une évolution majeure dans l'appréhension des problématiques de gestion des restructurations en France et en Europe. Il élargit le champ des obligations des entreprises et introduit de fait une prise en compte explicite du territoire (à travers la notion de bassin d'emploi) comme partie prenante des processus de restructuration. Il exige en outre de l'Etat non pas l'application administrative d'une taxation, mais une obligation d'apprécier et de négocier les conditions de sa mise en œuvre, dans un cadre institutionnel qui suggère l'association des collectivités en charge du développement économique. La convention de revitalisation est ainsi potentiellement tout à la fois génératrice d'une dynamique locale d'action concertée et, non moins potentiellement, vecteur d'impacts économiques et sociaux positifs. Nous présentons ici rapidement les quatre grands axes de questionnement qui vont guider notre analyse.

- LA RESPONSABILITÉ DE L'ENTREPRISE EN QUESTION : RESPONSABILITÉ TERRITORIALE *VS* RESPONSABILITÉ DE L'EMPLOI

Notons d'emblée que dans cette étude le terme de responsabilité ne sera pas utilisé dans son acception juridique. Il s'agit plutôt d'être compréhensif, c'est-à-dire de partir du discours et du point de vue de l'entreprise, de ses fonctionnements, qui font écho aux obligations que le Code du travail lui impose. « Responsabilité de l'emploi » et « responsabilité territoriale » renvoient donc à des points de vue, à des *fonctionnements* et, indissociablement, aux justifications que les entreprises que nous avons rencontrées apportent elles-mêmes à leur action, aux termes mêmes dans lesquels ces entreprises la décrivent : les dommages qu'elles causent au territoire ne sont pas strictement identiques aux dommages qu'elles causent aux salariés licenciés ; ils ne se confondent pas. Cette distinction justifie des modalités d'action distinctes, en écho, là aussi, aux obligations distinctement imposées par la loi : obligation de reclassement *vs* obligation de revitalisation.

Au strict plan juridique en effet, la seule responsabilité que doit assumer l'entreprise est celle qui résulterait de l'inexécution de ses obligations contractuelles à l'égard de l'Etat.

L'obligation de l'entreprise, qui est une obligation de contribuer financièrement à la revitalisation du bassin d'emploi, mais aussi la façon dont l'entreprise envisage et

---

L'amendement n° 934 vise à garantir la logique de ce dispositif : l'État, qui dispose seul d'une vision globale, qu'on ne peut exiger de l'entreprise, doit pouvoir faire réaliser, en tant que de besoin, des études d'impact lui permettant d'agir efficacement et rationnellement, conformément à son rôle » (Déb. Ass. Nat., 1re séance, 3 déc. 2004).

[14] La loi prévoit deux procédures distinctes selon que l'entreprise appartient à une entreprise ou un groupe d'au moins 1000 salariés ou une entreprise de moins de 1000 salariés.

exerce ce qu'elle peut interpréter comme une responsabilité à l'égard de son territoire d'implantation, sont au cœur du dispositif de la convention de revitalisation. La contribution à la revitalisation des bassins d'emploi se distingue, on l'a dit, des obligations de formation, d'adaptation et de reclassement auxquelles l'employeur est tenu lorsqu'il licencie pour motif économique. On l'a dit également, ces deux sortes d'obligations se traduisent par deux types de responsabilité auxquelles certaines entreprises que nous avons rencontrées se sentent tenues et qui ne se confondent pas : responsabilité relativement au territoire et responsabilité relativement à l'emploi. Historiquement la contribution obligatoire à la revitalisation des bassins d'emploi a été précédée (et inspirée) par un certain nombre de pratiques de « réindustrialisation », développées au sein de grands groupes industriels dans les années 1960 et 1970[15]. Ces pratiques sont nées de l'identification, dès les années soixante par certains de ces grands groupes, d'un problème territorial spécifique. Ces grands groupes l'explicitaient et le formulaient dans ces termes, en justifiant ainsi leurs pratiques : si les mesures de reclassement visaient à permettre aux salariés licenciés de recouvrer un emploi, la « réindustrialisation » (ancêtre, en quelque sorte, de la revitalisation) visait à réparer les dommages économiques faits au territoire, et bien souvent, à faire en sorte que la restructuration indispensable ne cause pas un dommage excessif à l'image de l'entreprise et à ses relations avec ses interlocuteurs institutionnels. Revitalisation (et réindustrialisation) et reclassement se distinguent ainsi du point de vue des parties prenantes concernées. On peut aussi les différencier du point de vue des circuits économiques sous-jacents : supprimer un emploi c'est interrompre une source de revenu *pour un salarié* ; supprimer des emplois dans un établissement c'est mettre fin à la circulation des revenus associés *dans le territoire* (c'est aussi bien sûr mettre fin à des revenus fiscaux pour une collectivité territoriale si l'établissement disparaît).

La responsabilité « territoriale » dont nous parlent certaines entreprises et dont nous parlerons dans cette étude n'est pas la responsabilité *du territoire*, mais bien une *responsabilité de l'entreprise assumée à l'égard du territoire*, du fait, désormais, de l'*obligation* qui lui est faite *de contribuer à la revitalisation du territoire*. L'entreprise assujettie est de fait commise à être le « sujet de l'action », c'est-à-dire à engager – ou faire engager – des actions de revitalisation.

Pour autant, cette différence entre reclassement et revitalisation qui est au fondement du dispositif, se traduit également par une tension, des arbitrages, des controverses, y compris au sein des seuls services de l'Etat : si logique « emploi » et logique « développement économique » doivent jouer de façon conjointe, au bénéfice des entreprises locales soutenues dans le cadre des actions de revitalisation, cela ne va pas sans débats au sein de l'Etat comme avec l'entreprise assujettie, au moment de la négociation de la convention ou en aval, dans la conduite des opérations de revitalisation. Le fait, par exemple, que toute action financée dans le cadre de la convention de revitalisation doive trouver son « équivalent-emploi » — au prix d'une arithmétique parfois hasardeuse — peut amener à se focaliser sur les actions permettant d'afficher un « rendement immédiat » en termes d'emplois « créés », au détriment d'actions structurantes de plus long terme.

[15] Gilles Crague, L'hydre et les territoires. L'entreprise-réseau et la gestion des territoires d'implantation, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université de Marne-la-Vallée, décembre 2009.

En pratique, la distinction, la frontière entre la logique « emploi » (reclassement) et la logique « développement économique » (revitalisation) est parfois plus poreuse qu'il n'y paraît : les entreprises peuvent être tentées de rabattre l'une sur l'autre en considérant que le reclassement suffit à réparer les conséquences économiques des licenciements dans le territoire ; les représentants des organisations syndicales peuvent *a contrario* considérer que les mesures de la convention de revitalisation doivent bénéficier en priorité à des emplois pour les salariés « sortants ».

Les textes réglementaires n'aident d'ailleurs pas forcément à clarifier les choses : la circulaire du 12 décembre 2005 prévoit que « l'obligation de revitalisation des bassins d'emploi doit être mise en œuvre sans préjudice de l'obligation de reclassement qui incombe à l'employeur[16] » ; les actions de revitalisation doivent donc se différencier des actions de reclassement. Toutefois, l'article L. 1233-62 du Code du travail relatif au contenu du plan de sauvegarde de l'emploi dispose que celui-ci prévoit le soutien à la réactivation du bassin d'emploi. Et l'article L. 1233-85 relatif à l'obligation de revitalisation précise que la convention de revitalisation tient compte des actions de même nature éventuellement mises en oeuvre par anticipation dans le cadre du plan de sauvegarde de l'emploi. Le législateur n'a donc pas cloisonné les deux dispositifs. En pratique, nous verrons que certaines actions, prises en charge dans le PSE, peuvent effectivement être incluses et valorisées comme actions de revitalisation, dans la convention du même nom. Les pratiques d'anticipation que les entreprises sont susceptibles de « valoriser » par ce biais – faire valoir des actions de revitalisation conduites *avant* la signature de la convention de revitalisation – renvoient alors, en pratique, à la façon dont les entreprises conçoivent leur responsabilité territoriale.

Enfin, si la mise en place d'une obligation de revitalisation des bassins d'emploi procède pour partie, on l'a dit, des pratiques des grands groupes réindustrialisateurs, un autre phénomène plus récent tend à conforter son existence : l'émergence de l'entreprise-réseau, que révèle en particulier l'intensification des pratiques d'externalisation et de sous-traitance. Ceci a été clairement identifié par le législateur puisque l'un des objectifs affichés de l'obligation introduite par la loi du 18 janvier 2005 est « d'atténuer les effets du licenciement sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi » (C. trav., art. L. 1233-84). Et si cet objectif était déjà présent dans la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, il s'agit depuis 2005 de traduire dans la législation le fait qu'« une restructuration peut gravement déstabiliser un bassin d'emploi, notamment à travers les effets en chaîne sur les sous-traitants »[17]. L'obligation de revitalisation à la charge des entreprises procédant à des restructurations peut donc également apparaître comme un outil permettant de responsabiliser les entreprises vis-à-vis du travail qu'elle mobilise de façon indirecte ou « externe » en ayant recours à des sous-traitants implantés à proximité. Qu'en est-il en pratique ?

La question de l'exercice de cette obligation de revitalisation se pose à différentes étapes du dispositif. Elle est bien sûr présente dans les modalités de l'assujettissement. Un certain nombre de questions se trouvent ainsi posées dans les monographies, qui visent à explorer la manière dont sont prises les décisions d'assujettissement, notamment au regard du critère de taille de l'entreprise, ainsi que les faits et critères mobilisés par l'administration pour déterminer le périmètre des effets « territoriaux » de la

[16] Circulaire DGEFP/DGTPE/DGE/DATAR n° 2005-42 du 12 décembre 2005, p. 6.
[17] DGEFP, « Bilan du volet mutations économiques de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale », mars 2007.

restructuration (nombre d'emplois, périmètre géographique, prise en compte des CDD, CTT, emplois dans la sous-traitance). Mais la contribution de l'entreprise à la revitalisation du bassin d'emploi se joue également dans la façon dont elle articule, pour son propre compte, gestion de la restructuration, du PSE et de la revitalisation, compte tenu notamment des passerelles que prévoit le Code du travail en la matière.

▪ L'INSCRIPTION DE L'ENTREPRISE DANS LE DISPOSITIF

L'objectif de l'obligation de revitalisation, tel qu'il est aujourd'hui institué par la loi, vise une implication forte des entreprises dans la création d'emplois et d'activités dans les bassins d'emplois dans lesquels elles procèdent à un licenciement collectif. Cette implication de l'entreprise est explicite lorsque celle-ci, soumise à l'obligation de l'article L. 1233-84, prend à sa charge les actions de revitalisation prévues par la convention dont elle est signataire. Mais la participation de l'entreprise est également recherchée et encouragée dans le cadre des actions prévues par l'Etat, lorsque l'entreprise n'est pas directement soumise à l'obligation en raison de sa taille.

Si l'obligation de revitalisation des bassins d'emploi est désormais entrée dans le droit, l'entreprise s'en empare différemment selon la façon dont elle perçoit et organise son propre rapport au territoire, et d'abord selon qu'elle reste ou pas physiquement présente sur le territoire. Il s'agit ici d'approfondir la caractérisation et l'analyse des comportements des entreprises en intégrant plusieurs dimensions : l'organisation de l'entreprise et son ancrage au territoire, le lien entre la restructuration ayant généré l'obligation de revitalisation et la revitalisation, les pratiques d'anticipation des entreprises, les modalités de leur implication dans l'élaboration et la conduite des conventions de revitalisation. L'identification et l'analyse des pratiques d'anticipation supposent également de s'intéresser à la façon dont l'entreprise « manie » le droit, construit du moins ses pratiques en rapport avec le droit, en écho aux qualifications qu'il détermine. Comment, autrement dit, l'entreprise « joue »-t-elle avec le droit (de la revitalisation, du PSE) – plutôt d'ailleurs qu'elle ne chercherait à le « déjouer », c'est-à-dire à le contourner ? Comment comprendre, là encore, le point de vue et les pratiques de l'entreprise ?

▪ LES MODES D'INTERVENTION DE L'ETAT ET L'ORGANISATION D'UNE GOUVERNANCE LOCALE AUTOUR DES CONVENTIONS

Si les textes placent l'Etat en première ligne dans l'élaboration des conventions de revitalisation, la nature même du dispositif implique une adaptation des postures et des pratiques de ses agents aux contingences locales, et donc une grande hétérogénéité dans la manière dont l'obligation de revitalisation se réalise concrètement.

Dans la mesure où les monographies portent sur la période d'application de la RGPP à l'administration déconcentrée de l'Etat (en particulier dans les préfectures et dans les services du Ministère du Travail), les questions relatives aux modes d'organisation des différents services de l'Etat et à la coordination de leurs interventions tout au long de la « vie » des conventions de revitalisation se posent avec une acuité particulière. Dans de nombreuses DIRECCTE, la revitalisation a été d'emblée identifiée comme un champ

privilégié pour impulser des conduites de projet transversales aux composantes rassemblées dans les pôles 3E et au pôle T. Qu'en est-il réellement ? La coïncidence des réformes de structure et de l'aggravation brutale du contexte économique à partir de fin 2008 peut avoir des effets ambivalents : facteur d'affaiblissement de la capacité de pilotage des conventions par l'Etat, cette situation a pu paradoxalement encourager l'innovation, et une plus grande coopération avec les collectivités locales et les autres acteurs des territoires par des formules de pilotage mutualisé.

On sait en effet (notamment par les études antérieures sur le sujet) que la pertinence et l'efficacité des actions engagées au titre des conventions de revitalisation peuvent être fonction de la cohérence entre ces actions et les orientations des stratégies de développement local portées par les collectivités territoriales, chacune à leur niveau. Dans un cadre institutionnel qui ne contribue pas à clarifier l'articulation des compétences, la question des modalités d'association des acteurs en charge du développement économique et de l'emploi à l'élaboration et à la mise en œuvre des conventions se pose de manière évidente ; elle reçoit sans doute des réponses très variables, et il importe de déterminer les facteurs de cette diversité et de repérer les configurations les plus à même de garantir l'atteinte des objectifs visés par le dispositif. Comment l'autorité administrative intervient-elle en concertation avec les organismes participant ou concourant au service public de l'emploi et, le cas échéant, avec la ou les maisons de l'emploi comme le prévoit l'article L. 1233-87 ? Comment la convention de revitalisation s'articule-t-elle avec les dispositifs prévus par ces acteurs institutionnels ?

Il n'est pas évident que l'Etat soit aujourd'hui partout en mesure de promouvoir une stratégie économique cohérente sur le territoire. Comment dès lors s'ajuste-t-il aux stratégies des autres acteurs publics légitimes à intervenir sur ces problématiques et cherche-t-il à les associer, et à quels stades ?

- LES ENJEUX DE SUIVI DES OPÉRATEURS ET D'ÉVALUATION DES EFFETS DES CONVENTIONS

L'un des enjeux-clés du dispositif de la convention de revitalisation réside dans l'organisation du pilotage des opérateurs privés, du suivi des réalisations et de l'évaluation des effets. De ce point de vue, l'étude tente de combiner l'analyse du contenu des conventions et les apports des études de cas pour repérer d'éventuelles évolutions dans les pratiques sur la période, et mettre en exergue celles qui apparaissent de nature à garantir au mieux l'efficience et l'efficacité des actions engagées.

Dans la mesure où sa mise en œuvre repose fréquemment sur l'action d'opérateurs externes (privés ou para-publics), la convention de revitalisation est toujours exposée au risque d'être conçue et conduite en fonction des intérêts et compétences de l'opérateur plutôt qu'au regard des besoins et caractéristiques spécifiques du territoire concerné. On peut ainsi penser que si les acteurs publics n'ont rien à énoncer concernant l'intérêt économique du territoire et si l'entreprise s'en remet complètement à un prestataire spécialisé pour élaborer les actions, la probabilité que des actions « standards » soient mises en œuvre est très forte (ce risque de standardisation est un risque réel dans le domaine de l'intervention économique).

Concernant l'action des opérateurs, l'étude tente de dégager les différents modèles économiques par types d'intervention et s'interroge sur la manière d'organiser le « marché de la revitalisation » afin de promouvoir une sélection par la qualité plutôt que par le moins-disant. En matière d'évaluation, l'analyse part du repérage des indicateurs quantitatifs mentionnés dans les conventions (emplois créés, programmés, fonds consommés,…) pour s'interroger sur un éventuel enrichissement des mécanismes d'évaluation, qui serait de nature à réinterroger les finalités du dispositif. Beaucoup d'observateurs soulignent qu'un indicateur comme le nombre d'emplois créés ne mesure pas complètement les effets produits par la convention, en raison tout à la fois des effets d'aubaine et des effets retardés. Nous proposons donc de compléter cette évaluation quantitative par une description de la qualité du système de relations qui s'instaure à l'occasion de la convention.

Ces problématiques ont présidé à la constitution, puis à l'analyse, du matériau statistique et monographique produit dans le cadre de l'étude.

3. L'analyse statistique des conventions de revitalisation en cours, signées et échues en 2008 et 2009

L'analyse statistique, plus particulièrement pilotée par le LATTS, vise à produire une vue exhaustive sur l'ensemble de la « population » des conventions, pour mettre en évidence des types et/ou repérer des situations « conventionnelles » singulières ou inattendues.

▪ CONSTITUTION DE LA BASE DE DONNÉES ET OPÉRATIONS DE CODAGE

C'est donc le texte « brut » des conventions qui constitue le matériau mobilisé pour la partie statistique de l'étude. L'ensemble des documents a été récupéré par l'administration centrale et mis à notre disposition *via* le système SIME (Système interministériel d'information sur les mutations économiques), abondé par les services déconcentrés : au total, près de 400 conventions ont pu être traitées. Bien que foisonnante, l'information textuelle contenue dans les conventions a d'abord été saisie en l'état, puis codée pour pouvoir donner lieu à des exploitations statistiques.

Le codage effectué restitue d'abord l'ensemble des « coordonnées » de chaque convention, informations génériques systématiquement spécifiées dans le texte (raison sociale et représentant de l'entreprise, département, périmètre, durée, nombre d'emplois à créer, montant financier, intervention ou non d'un cabinet, d'un fonds de mutualisation, etc.). Il permet également de rendre compte – lorsque l'information est disponible – de certaines modalités de pilotage de la convention, du contenu des actions, de l'attribution des fonds et des bénéficiaires (entreprises et publics cibles). Concernant les « actions », nous proposons de distinguer ce qui relève d'une *aide* adressée à un bénéficiaire (subvention, prêts, valorisation de cession, soutiens divers, etc.), et ce qui est de l'ordre d'une *tâche*, ensemble de « choses à faire » pour réaliser concrètement les aides (tâches de prospection, de constitution de dossier, de suivi administratif, etc.) : une avance remboursable accordée à une entreprise du territoire sous réserve d'embauche constitue une aide ; la recherche d'une entreprise locale ayant

un projet de développement « riche » en emplois et la réalisation d'un dossier de demande constituent des tâches.

▪ LES PERSPECTIVES ANALYTIQUES ASSOCIÉES AU CODAGE

L'un des objectifs est donc de rendre traçable, *dans la mesure du possible*, la destination *a priori* des fonds dédiés à la revitalisation, et la manière dont se répartit localement la prise en charge des tâches nécessaires aux actions de revitalisation. On sait par exemple que l'intervention d'un opérateur privé peut s'accompagner du soutien explicite d'acteurs locaux, en particulier pour le travail de prospection et la recherche de projets créateurs d'emplois. Quels sont les modes de recours effectifs aux prestataires privés ? Comment se conjuguent-ils avec l'intervention d'autres opérateurs locaux ?

Peut-on également repérer des évolutions dans l'usage, la détermination des caractéristiques « premières » des conventions : périmètres, taux d'assujettissement, durées, nombre d'emploi à créer ? Quelles acceptions du « périmètre » sont, en pratique, mobilisées dans les conventions ? Quelles sont les actions privilégiées par les conventions, au profit de quels bénéficiaires ?

L'analyse statistique révèle donc certains traits des pratiques locales de revitalisation. C'est ensuite le travail monographique qui permet de restituer, plus en détail, la dynamique et le fonctionnement des agencements locaux relatifs à la revitalisation.

4. Le travail monographique

Comment, en pratique, les acteurs se coordonnent *dans le cadre d'une convention donnée* ; sur quels projets s'accordent-ils, selon quelles modalités, au profit de quelle dynamique, quelle efficacité, et pour quels résultats ? Comment, *à l'échelle d'un département*, un système d'acteurs local s'organise et capitalise sur ses pratiques de revitalisation ; quelle « courbe d'expérience » parvient – ou pas – à se former ? D'où viennent, enfin, les *pratiques et dispositifs de mutualisation*, que visent-ils et quel bilan en fait-on localement ?

▪ DES MONOGRAPHIES « CONVENTIONS » ET DÉPARTEMENTALES

L'analyse des pratiques locales de revitalisation s'appuie sur la réalisation de vingt deux monographies, qui se répartissent selon deux entrées distinctes : l'analyse de *conventions particulières* d'une part, l'analyse de *pratiques départementales* et/ou de *dispositifs de mutualisation* d'autre part.

MONOGRAPHIES « CONVENTIONS »

- **Conventions nationales – *déclinaison locale***

Airbus – *Toulouse*

Sanofi Aventis – *Isère*

PSA – *Ille-et-Vilaine*

Groupe Trèves – *Morbihan*

- **Conventions locales**

Aluminium Pechiney – Hautes-Pyrénées

Bayer Crop-Science – Rhône

Béghin Say Téréos – Nord

Canson et Inoplast – Ardèche

Timken – Cher

Sony – Landes

Kleber – Meurthe-et-Moselle

Hélio Corbeil – Essonne

MONOGRAPHIES DEPARTEMENTALES & MUTUALISATION

Bouches du Rhône

Eure

Isère

Nord Lille

Seine-Maritime

Ardennes – *mutualisation*

Aire urbaine Belfort-Montbéliard – *mutualisation*

Oise – *mutualisation*

Ille-et-Vilaine – *mutualisation*

Yvelines

Dans chacun des cas, une dizaine d'entretiens a été réalisée auprès des représentants de l'Etat directement impliqués (UT/DIRECCTE, administration préfectorale, commissaires à la réindustrialisation), des entreprises assujetties, des partenaires sociaux, des cabinets de revitalisation en charge des conventions étudiées et d'un ensemble d'acteurs locaux directement ou indirectement mobilisés (chambres consulaires, agences de développement, gestionnaires de fonds mutualisés, collectivités territoriales, maisons de l'emploi, etc.).

Les monographies viennent ainsi prolonger et préciser les problématiques identifiées, font apparaître des points de controverse.

En amont, pour l'élaboration du contenu de la convention, comme au cours de la convention, dans la réalisation des actions, l'implication de l'entreprise ne va pas de soi, dès lors que celle-ci n'a pas fait le choix de développer une compétence revitalisation en propre (filiale spécialisée par exemple). Néanmoins, si le risque de l'*exit* existe toujours (partir en payant), et conduit à de subtils équilibres dans la relation avec l'Etat, les entreprises sont aussi attachées à la façon dont, *via* leur soutien aux projets et actions de revitalisation, leur « marque » s'affiche sur le territoire.

Le pilotage des conventions, par ailleurs, fait apparaître des formes de mobilisation relativement inédites des services de l'Etat, à travers le fonctionnement de cette instance qu'est le comité d'engagement : c'est notamment là que se forge et s'exerce une capacité collective à qualifier et évaluer, au cas par cas, les projets potentiellement créateurs d'emploi. Pour autant, l'Etat ne peut intervenir seul, et le succès des conventions de revitalisation, la diversité et la qualité des projets soutenus, supposent également de mobiliser le milieu local. Quelles configurations locales permettent à cette mobilisation d'être pleinement fructueuse ? Comment se construisent les projets de revitalisation ? Comment faire, autrement dit, de la revitalisation *avec* le territoire ?

Comment, enfin, parvient-on à construire de la mutualisation « dans le flux » des conventions? Qu'est-ce qui motive et inspire la mise en place de tels dispositifs ? On peut, en première instance, relever la diversité des bénéfices attendus : optimisation de la gestion administrative (regrouper les instances de suivi), réduction des coûts de pilotage des conventions (contenir la part de l'enveloppe allouée aux prestataires de revitalisation), meilleure répartition des aides apportées sur un territoire donné (diversifier les bénéficiaires), etc. Il importe donc de clarifier, derrière ce terme faussement unifié, la diversité des pratiques et des montages élaborés.

Le rapport est organisé en trois parties. La première partie présente les orientations et modalités retenues pour la constitution et l'exploitation statistique de la base de données, puis le tableau statistique d'ensemble des conventions signées, en cours et échues en 2008-2009 (partie 1). La suite du rapport épouse la trame du dispositif des conventions de revitalisation, afin d'être le plus compréhensif possible vis-à-vis des pratiques locales de revitalisation dont il s'agit notamment de rendre compte. Nous abordons ainsi successivement les pratiques d'assujettissement et de négociation des conventions (partie 2), puis la conduite des opérations de revitalisation (partie 3). Pour chacune des étapes du dispositif, l'analyse est conduite à la lumière des axes problématiques présentés ci avant.

Le travail réalisé, qui porte tout à la fois sur le contenu, le texte des conventions de revitalisation, et sur les pratiques des acteurs en matière d'élaboration et de conduite des projets de revitalisation, nous a permis de construire certaines typologies, en particulier sur les dispositifs de mutualisation et les dispositifs de prêts. Les taxinomies présentées dans le rapport sont donc compréhensives des pratiques des acteurs, et de la manière dont elles se traduisent ou s'inscrivent dans le texte des conventions. Ces taxinomies ne sont donc pas conçues « en dehors » du fonctionnement réel du dispositif ; elles en émanent plutôt. Ceci permet de pointer un certain nombre de difficultés, de soulever des questions pour, *in fine*, donner une idée des « prises » que ceux qui écrivent le droit – les commanditaires de l'étude – peuvent avoir sur le réel, c'est-à-dire sur la pratique effective du dispositif. Seul un développement, plus spécifiquement juridique, portant sur la compatibilité des aides issues des fonds de la revitalisation avec l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, échappe à ce modèle. En dépit du statut un peu particulier de cette réflexion, qui s'inscrit cette fois-ci dans le seul espace du droit, nous avons choisi de l'intégrer au corps même du rapport (2.2.2), plutôt que de la présenter de façon séparée.

1. Constitution de la base de données et panorama statistique des conventions signées, en cours et échues en 2008-2009

L'analyse statistique des conventions de revitalisation comprend une opération de codage d'une série de documents – les conventions de revitalisation. Il s'agit donc d'une manière particulière d'analyser l'instrument « convention de revitalisation », qui présente un intérêt indéniable mais aussi certaines limites que nous voudrions signaler dans ce préambule.

La première limite est liée au matériau de base de ce type d'analyse (le document conventionnel initial). Ce seul matériau ne permet pas de tracer l'ensemble des évènements qui composent l'histoire d'une convention de revitalisation. Les évènements qui se situent en aval de l'établissement du texte de la convention sont insaisissables par ce biais alors qu'ils font indéniablement partie de l' « histoire » d'une convention[18]. L'une des monographies montre cela avec clarté : la convention de revitalisation Tereos dans le département du Nord a connu une histoire qui déborde très largement le cadre établi lors de sa signature en 2005.

La seconde limite est liée à l'opération de codage, première étape de l'analyse statistique. Cette analyse ne s'effectue pas sur le matériau textuel brut mais sur des données obtenues par filtrage de ce matériau textuel via une série de codes ou catégories. Ce filtrage réduit ainsi l'information disponible dans le texte pour la rendre manipulable. Un exemple tiré d'une des monographies permet d'illustrer cela. La convention de Sony dans les Landes stipule dans son article 2 que « […] les créations d'emplois liées au développement d'activités nouvelles par un porteur de projet sur le site de Pontonx-sur-Adour qui interviendraient dans un rayon de 50 km autour du site pourront être prises en compte […] ». Cette phrase peut laisser perplexe un lecteur ignorant le « contexte local » : comment se fait-il qu'un repreneur du site fermé par Sony puisse à la fois reprendre le site (donc créer des emplois sur le site) et simultanément créer de l'emploi dans un rayon de 50 km autour du site ? Le sens de cette phrase n'est pas immédiat et nécessite que l'on s'adresse à une des parties prenantes à la convention pour être élucidé. Cet exemple signale ainsi l'existence au cœur même d'un texte conventionnel d'une information dont le sens ne peut être saisi au-delà du cercle des acteurs de la convention, ce qui la rend ainsi inapte à la codification.

1.1 Le recueil des textes des conventions de revitalisation

L'apport spécifique de l'analyse statistique, en comparaison de l'approche monographique, consiste notamment à offrir une vue exhaustive sur l'ensemble d'une « population », sur un champ donné – les conventions de revitalisation échues, en cours et signées entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2009.

[18] Ce qui se passe en amont de la signature de la convention est connu des différents signataires mais n'apparaît que de façon fragmentaire dans le texte conventionnel.

La réalisation de l'analyse statistique suppose donc de disposer de la base *exhaustive* des textes effectivement signés sur la période de référence. L'accès aux données que sont ici *les textes* des conventions de revitalisation signées, s'est opéré *via* le site interministériel SIME (Système interministériel d'information sur les mutations économiques), qui accueille – parmi beaucoup d'autres choses – les conventions de revitalisation déposées par les services déconcentrés. Au moment où s'est engagé l'étude, l'information *effectivement disponible* sur SIME – c'est-à-dire le nombre de conventions de revitalisation disponibles en ligne – s'est avérée très insuffisante. Ceci nous a conduits à accompagner, en pratique, la constitution effective d'une base de données des conventions de revitalisation suffisamment complète pour pouvoir donner lieu à l'exploitation statistique prévue au cahier des charges de l'étude. La constitution à proprement parler du *champ* de l'étude a donc fait l'objet d'un travail préalable, sur lequel nous revenons rapidement ici.

1.1.1 Constitution progressive du champ de l'étude

Au premier juillet 2010, 140 conventions de revitalisation sont disponibles sur SIME[19], pour l'ensemble du territoire et sur le périmètre de l'étude – conventions signées, en cours et échues en 2008 et 2009. Le caractère, manifestement incomplet, des données disponibles nous a conduits à coupler le travail de saisie des conventions – nous y revenons plus loin – à un travail de suivi statistique des données effectivement accessibles sur SIME, au fur et à mesure de l'abondement du système par les services déconcentrés, *via* la mise en ligne des conventions de revitalisation signées dans leurs départements respectifs – à la demande pressante de la DATAR et de la DGEFP.

Le recensement national des conventions de revitalisation en cours, réalisé par ailleurs par la DGEFP, a constitué la base de référence pour apprécier la fiabilité et l'exhaustivité des données progressivement mises à disposition sur le système SIME. La comparaison régulière de la liste des conventions fournie par la DGEFP, et des conventions progressivement mises en ligne sur SIME, a permis de suivre et d'accompagner, en temps réel, la constitution effective du champ de l'étude. Sans entrer ici dans le détail de cette « chronique », indiquons ainsi qu'à la fin juillet 2010, nous disposons, sur SIME, de la moitié des conventions signées en 2007 et 2008. Par ailleurs, quelques conventions présentes sur SIME ne sont pas recensées dans la liste de la DGEFP. Un décompte par département signale également que l'alimentation du système SIME est très variable selon les départements : à cette date, les données disponibles sont très incomplètes, pour beaucoup de départements.

Un certain nombre d' « états provisoires du champ » de l'étude ont ainsi été produits, détaillés par département, de manière à renvoyer aux services préfectoraux et de l'administration du travail une image précise des données disponibles les concernant au niveau national. Une procédure particulière a également été mise en place par la DGEFP, permettant d'organiser la remontée des données sur le système SIME, et de faciliter notamment le repérage des conventions nouvellement mises en ligne par les services, intégrées en continu dans notre propre base de données.

[19] Dans le détail, et selon les dénominations des dossiers figurant sur SIME à cette date : 62 conventions sont mises en ligne dans le bilan 2009, 38 dans le bilan 2008, 40 dans le bilan 2006.

Au 24 septembre 2010, en accord avec le comité de pilotage, le champ de l'étude est définitivement arrêté. La mise à disposition des données est donc effective à la fin du mois de septembre.

1.1.2 Etat des données

Les difficultés rencontrées en matière d'accès aux données signalent l'existence de pratiques variables, au niveau local, d'archivage électronique des exemplaires définitifs des conventions signées dans chaque département. Dans un certain nombre de cas, les exemplaires récupérés sur SIME n'étaient pas définitifs : non signés, non datés, incomplets ou projets de convention annotés. Un certain nombre de doublons ont également été identifiés. Sur la première série des conventions téléchargées en juillet, ces anomalies concernaient un peu plus de 10 % des textes. L'ensemble de ces conventions ont été signalées à la DGEFP, pour vérification avant d'être intégrées dans la base de travail. Un travail de « nettoyage » a donc été nécessaire, pour pouvoir disposer d'une base fiable et stabilisée - condition impérative pour la réalisation de l'analyse statistique.

Signalons par ailleurs que les conventions nationales ont été isolées, et n'ont pas été saisies en tant que telles dans la base de données excel : celle-ci ne contient que les déclinaisons locales de ces conventions nationales. En revanche, le texte des conventions nationales a été saisi et intégré à la base lorsque la convention nationale était d'application directe au niveau local. Enfin, les conventions entrant dans le champ de l'étude *avec leur avenant* – durée de l'avenant compris donc – ont été prises en compte.

A l'arrivée le champ des conventions de revitalisation en cours, échues et signées sur la période 2008-2009 comprend 442 conventions de revitalisation. Sur ces 442 conventions de revitalisation, 383 ont effectivement été codées et constituent la base de données à partir de laquelle l'analyse statistique a été conduite (soit 87 % du champ global[20]).

1.2 La saisie du texte des conventions

Une première étape dans le processus de codage statistique a consisté à convertir des fichiers PDF en documents word[21], afin de faciliter les opérations de saisie sur lesquelles nous revenons plus en détail maintenant. La saisie du contenu textuel des conventions de revitalisation entrant dans le champ de l'étude s'est effectuée au moyen d'une grille type (la « grille de saisie des conventions »), qui constitue donc le premier outil de recueil des données, mobilisé pour la partie statistique de l'étude.

La grille de saisie des conventions, qui permet une première formalisation du matériau, a été ajustée de manière à restituer *l'ensemble* des données nécessaires au type

[20] Les conventions faisant partie du champ mais non codées sont dans trois cas sur quatre des conventions dont les textes sont non-signés et/ou non datés dans la base SIME.
[21] Les PDF téléchargés sur SIME ont été systématiquement convertis en documents word à l'aide d'un logiciel de reconnaissance de caractère (OMNIPAGE).

d'exploitation statistique associé aux hypothèses et orientations problématiques retenues dans l'étude. Par ailleurs, certaines précautions ont été prises dans le travail de saisie lui-même, c'est-à-dire dans la façon de renseigner la grille pour chaque convention, de façon à préserver au maximum la richesse du matériau brut[22]. Nous précisons plus loin chacun de ces points.

1.2.1 Présentation de la grille de saisie des conventions

La grille de saisie des conventions utilisée emprunte largement à la grille intégrée au cahier des charges de l'étude. Celle-ci épouse, au demeurant, l'enchaînement habituel des clauses qui définissent : le contexte de la convention, son objet, le bassin d'emploi retenu, le montant financier, les actions à mettre en oeuvre, la durée, les modalités de suivi, etc. La grille initiale a cependant été complétée d'éléments relatifs à l'entreprise, pour que l'exploitation statistique puisse prendre en charge les questions relevant du comportement de l'entreprise. Deux apports complémentaires viennent ainsi enrichir la description de l'entreprise : le statut de son représentant dans la convention (directeur général, directeur du site, DRH, etc.), et la structure économique à laquelle appartient le site concerné par l'obligation de revitalisation (appartenance à un groupe).

Des éléments relatifs au territoire seront également ajoutés ultérieurement, au moment du codage (exemple : code Insee de la commune d'implantation de l'établissement), pour pouvoir repérer l'existence de liens statistiques entre le contenu des conventions et quelques grandes caractéristiques du territoire concerné.

Enfin, la grille utilisée ne contient aucun indicateur de bilan, dans la mesure où elle est exclusivement dédiée à la formalisation du *contenu textuel* des conventions de revitalisation signées (au demeurant, dans l'état actuel de la base de données nationale des conventions de revitalisation, les données de bilan ne sont pas disponibles sur l'ensemble du champ de l'étude).

Grille de saisie des conventions

Convention / entreprise	
Raison sociale	***CR***
Département	***CR***
nom du fichier	
I) Informations sur l'entreprise et la restructuration engagée	
1) L'entreprise	
a. Coordonnées du site/ de l'entreprise/de l'établissement concerné par l'obligation de revitalisation	***CR***
b. Code INSEE de la commune d'implantation de l'établissement	**EXT**
c. Représentant de l'entreprise signataire de la convention (fonction)	***CR***

[22] Ce travail (saisie de 347 conventions) a été principalement réalisé par une chargée d'étude, Amélie Arles, embauchée à l'IRES dans le cadre d'un CDD d'un peu plus de deux mois, sous la supervision directe de l'équipe. Un autre chargé d'étude, Georges Durand, mobilisé plus ponctuellement, dans le cadre d'un CDD également, a traité 50 conventions.

d. Convention signée en application d'une convention nationale	*oui/non*
e. Structure économique auquel le site appartient (nom du Groupe, et nationalité si disponibles)	***CR***
N°SIRET	***CR* / EXT**
Activité du site	***CR* / EXT**
Code NAF	**EXT**
2) La restructuration	
a. Contexte et motif de la restructuration, nombre de postes supprimés par la restructuration (total / établissement)	***CR***
b. Effectif de l'entreprise avant la restructuration	***CR***
c. Effectif de(s) l'établissement(s) concerné(s) avant la restructuration	***CR***
d. Nombre d'emplois supprimés de référence pour l'obligation de revitalisation	***CR***
e. Fermeture de(s) l'établissement(s) concerné(s) par la restructuration	*oui/non*
f. Articulation (si elle existe) avec le Plan de Sauvegarde de l'Emploi, description	***CR***
II) Informations à caractère général sur la convention de revitalisation	
1) Date de signature de la convention	***CR*** *(jj/mm/aa)*
2) Durée de la convention	***CR*** *(nombre de mois)*
3) En cas de prolongation de la convention, modalités de la prolongation	***CR***
4) Objet de la convention :	
Libellé de l'objet, des objectifs généraux de la convention	***CR***
Objectif d'emplois à créer (nombre et types d'emplois)	***CR***
5) Territoire couvert par la convention :	
a. Infra départemental	*oui/non*
Intercommunalité	
Arrondissement	
b. Départemental	*oui/non*
c. Interdépartemental	*oui/non*
d. Périmètre de la convention et clause d'évolution du périmètre	***CR***
6) Liste des partenaires interlocuteurs impliqués dans :	
a. La négociation/discussion en amont de la convention	***CR***
b. La mise en œuvre de la convention :	
Le comité d'engagement/technique	***CR***
Le comité de suivi/pilotage	***CR***
III) Mise en œuvre et contenu de la convention de revitalisation :	
1) Assujettissement à titre conservatoire par le préfet	*oui/non*
2) Etude d'impact préalable à l'assujettissement et/ou diagnostic préalable à la signature de la convention	*oui/non*
Si oui, description :	***CR***
4) Contribution financière :	
a. Montant global	***CR***
b. Détermination de la contribution financière :	
Smic unitaire	
Multiple du smic *(multiple à préciser)*	***CR***

5) Les actions prévues par la convention

a. Les actions	***CR***
b. Les acteurs	***CR***
c. Le financement (ventilation de l'enveloppe globale par types de financements – subventions, prêts, cessions immobilières, etc.)	***CR***
d. Commentaires	

6) Utilisation de la contribution

a. Création et gestion d'un fonds de revitalisation :	***CR***
b. Si l'entreprise prévoit un versement de tout ou partie de sa contribution à un fond particulier (mutualisation ou bancarisation) :	
A quelle entité juridique l'a-t-elle fait ?	***CR***
Objectifs du fonds	***CR***
Quelle est la nature juridique du fonds ?	***CR***
Quel mode de gouvernance est prévu ?	***CR***
Actions éligibles	***CR***
Quel est le processus d'attribution des aides ?	***CR***

7) Intervention d'un prestataire/acteur de la mise en œuvre de la convention : *oui/non*

Si oui :

a. nom(s) du/des organisme(s) :	***CR***
b. Est-il public ou privé ?	***CR***
c. Missions confiées :	***CR***
d. Coût de son intervention (*en % du montant de la contribution financière destinée à la revitalisation)*	***CR***
e. Modalité de pilotage :	***CR***

8) CR Articulation de la convention avec d'autres dispositifs locaux territoriaux :

a. Contrat de site	***CR***
b. Contrats territoriaux	***CR***
c. Zone de restructuration de la défense	***CR***
d. FNRT	***CR***
e. Autre dispositif	***CR***

V) Consommation des fonds au terme de la convention

La convention de revitalisation a-t-elle prévue une disposition en cas de non consommation des fonds :	*oui/non*
Si oui, décrire le dispositif mis en place par la convention :	***CR***

VI) Non respect de la convention de revitalisation

Situation prévue par la convention de revitalisation :	*oui/non*
Suites réservées par les services déconcentrés :	***CR***

VII) CR Autres informations utiles

1.2.2 Renseigner la grille de saisie des conventions

Ce traitement du matériau textuel via la « grille de saisie » constitue une première étape dans l'analyse statistique puisqu'il s'agit d'*organiser* l'information textuelle contenue dans les conventions : l'information textuelle est « triée », pour pouvoir donner prise aux opérations de codage que nous explicitons plus loin.

Il s'agit donc d'une étape qui vise à ordonner le matériau, sans toutefois le découper exagérément : il s'agissait notamment de maintenir les connections, les enchaînements, établis dans et par le texte des conventions. Le parti a été pris de ne pas trop les défaire, et de maintenir leur formulation (d'où l'usage des « … » dans la base excel), pour ne pas perdre la richesse et l'économie propre de chaque convention, nécessaires pour l'interprétation produite par le codage. A cet égard, la grille de saisie a bien été renseignée *dans la perspective du codage*, pour présenter le matériau sous une forme intermédiaire propre à être codée.

La consigne fut donc d'éviter les tris douloureux, quitte à doublonner l'information en cas de besoin, en la faisant apparaître dans différentes rubriques. En effet, si la grille est aisée à renseigner pour un certain nombre de clauses (contexte de la convention, objet, bassin d'emploi retenu, montant global et nombre de SMIC, durée, composition des différents comités…), certaines rubriques se prêtent moins bien à l'exercice et résistent au « découpage ». C'est en particulier le cas des « actions » de revitalisation proprement dites, des acteurs porteurs de ces actions, et des montants – et/ou montages – financiers dédiés à chaque action. En pratique, la rubrique « actions » contiendra donc, le plus souvent, *l'ensemble* des informations relatives aux trois points précédents (actions, acteurs, montants), qui sont le plus souvent inextricablement mêlés dans le texte. Les rubriques « acteurs » et « financement » doublent alors l'information, en ne retenant, dans le « bloc actions », que ce qui relève exclusivement et explicitement des structures responsables des actions de revitalisation, et d'une ventilation (lorsqu'elle existe) de l'enveloppe globale. Dans la perspective du codage, en effet, « doubler » l'information n'est pas problématique, la sélection et la spécification définitive des données s'effectuant au moment du codage. Ce sera d'ailleurs bien un enjeu important du codage que de donner davantage de lisibilité à cet ensemble « actions / acteurs / financements ».

Notons qu'à l'inverse, la convention peut « maintenir éloignés » (dans le texte) des éléments que nous pourrons rapprocher et relier, au moment du codage : par exemple le travail de cette instance particulière de la vie de la convention, qu'est le comité d'engagement. Celui-ci apparaît dans différentes rubriques de la grille, en fonction du « problème à traiter » : élargissement du périmètre, validation d'un projet de financement, non consommation des fonds, prolongation de la convention, etc. L'étape du codage pourra, elle, organiser une autre façon de circuler dans la convention, en rendant par exemple visibles les procédures par lesquelles le comité d'engagement doit intervenir – dans le texte du moins – dans la conduite de la convention.

1.3 Le codage du texte des conventions de revitalisation

Coder un matériau textuel suppose d'établir au préalable une série de catégories ou de codes. La première question qui se pose alors est : comment établir ces codes ? Nous décrirons ensuite deux types de codes, codes génériques et signaux, qui ont été distingués dans l'opération de codage, avant de présenter la grille de codage proprement dite (en deux parties : fiche d'identité/typologie des actions).

1.3.1 Deux techniques de codage

Deux techniques peuvent être utilisées pour ce faire, selon que l'on s'appuie ou non sur le matériau textuel disponible dans le corpus qu'il s'agit de coder – en l'occurrence, dans le texte des conventions.

On ne s'appuie pas sur le matériau textuel disponible : dans ce cas, les catégories utilisées pour coder pré-existent et/ou sont obtenues indépendamment du matériau textuel qu'il s'agit de coder. De telles catégories peuvent être obtenues de diverses manières. On peut par exemple faire appel à des experts du domaine (praticiens des conventions de revitalisation, juristes, fonctionnaires, consultants – *cf.* nos entretiens exploratoires avec des personnes références). On peut aussi s'appuyer sur une connaissance de terrain (accumulée par exemple dans des études de cas monographiques). Par ailleurs, on trouvera une partie des catégories pré-existantes dans le cadre réglementaire qui sous-tend la signature de chaque convention particulière (texte de loi, circulaire, guide méthodologique produit par l'administration). Les catégories et codes établis selon de tels principes constituent un ensemble de références par rapport auxquelles le matériau textuel de l'ensemble des conventions codées sera confronté ; l'analyse statistique permet alors de mesurer des écarts par rapport à ces références.

On s'appuie sur le matériau textuel disponible : dans ce cas, les catégories sont établies au moyen d'une analyse lexicométrique du matériau textuel. Pour une caractéristique déterminée de la convention de revitalisation (par exemple, le périmètre, ou la fonction du représentant de l'entreprise signataire de la convention) on examine les mots et expressions les plus fréquemment utilisés dans un sous-échantillon de l'ensemble des conventions de revitalisation analysé (le plus souvent au moyen d'un logiciel). De cet examen lexicométrique on déduit un ensemble de catégories et de codes (on peut alors parler de codage lexicométrique). Nous avons utilisé cette technique (et le logiciel Lexico3 [23]) pour un certain nombre de caractéristiques des conventions de revitalisation ; le champ sur lequel a été menée l'analyse lexicométrique est le champ constitué de 180 conventions de revitalisation disponibles au 31 juillet 2010.

Les deux techniques décrites ci-dessus ont été mobilisées pour établir la grille de codage des conventions de revitalisation. Toutefois, certaines rubriques échappent au premier procédé, et sont plus « rétives » au second procédé : c'est en particulier le cas des

[23] Logiciel développé par le laboratoire SYLED (**SY**stèmes **L**inguistiques, **E**nonciation et **D**iscours) attaché à l'Université Paris 3 (*cf.* http://www.cavi.univ-paris3.fr/ilpga/ilpga/tal/lexicowww/).

actions de revitalisation, pour lesquelles un travail spécifique sur un échantillon de conventions a été réalisé – sans l'aide d'un logiciel.

1.3.2 Deux types de codes : codes génériques et signaux

Le texte d'une convention de revitalisation est écrit selon une trame générique. Cette trame est liée au cadre réglementaire dont procède chaque convention particulière. Dans chaque texte conventionnel doivent donc figurer un nom d'entreprise, un nom de département, une date de signature, une durée, un objectif emploi à atteindre, un montant financier global,… Les éléments de cette trame générique devraient être présents de façon systématique dans chaque convention et l'opération de codage consiste pour partie à saisir l'information associée à cette trame générique dans chaque texte conventionnel. Lorsqu'un ou plusieurs éléments de cette trame générique comporte(nt) une anomalie (ceci peut se traduire par une information absente, la présence d'un signataire « incongru », la présence de plusieurs entreprises signataires, etc.), un code spécifique le signalera. Ceci permet donc de repérer les conventions de revitalisation singulières (du point de vue de la trame générique), qui pourront alors faire l'objet d'une analyse ad hoc.
Certains éléments de la trame générique ont fait l'objet d'un codage lexicométrique (fonction du représentant de l'entreprise, périmètre des actions).

On a insisté dans le préambule sur le fait que l'opération de codage réduit l'information disponible dans le texte de la convention. Le codage dans la trame générique évoqué ci-dessus réduit doublement cette information : il la réduit du fait même de la codification mais aussi parce qu'il se focalise sur une information systématiquement disponible. Or il apparaît qu'un grand nombre de textes conventionnels comprennent une information non systématique (i.e. non présentes dans la totalité des textes conventionnels) mais néanmoins repérable. Cette information vient donc enrichir la trame générique. Par exemple, certains textes conventionnels indiquent le nom du groupe auquel l'entreprise signataire est rattachée. Nous proposons de signaler l'existence de cette information non systématique dans la grille de codage. On propose d'utiliser le terme de « signal » pour évoquer ce type particulier d'information.

On aboutit alors à la grille de codage détaillée ci-dessous. Nous proposons d'y distinguer deux grandes parties : la première correspond à la fiche d'identité de la convention ; la seconde décrit les actions menées dans le cadre de la convention et leurs modalités de mise en œuvre.

1.3.3 Grille de codage partie 1 : fiche d'identité

La première partie de la grille de codage indique l'ensemble des indications factuelles qui composent l'identité d'une convention de revitalisation. Y figurent ainsi les informations suivantes (un « S » en début de ligne indique qu'il s'agit d'un signal ; un libellé en rouge indique une information générique) :

Département

Date de signature

Informations relatives à l'entreprise

Raison sociale de l'entreprise

Fonctions du représentant de l'entreprise
5 modalités établies via Lexico : Fonction RH ; Responsable de site ; Direction Générale ; Président ; autre.

S : Activité de l'entreprise et du site
On trouve des informations concernant l'activité de l'entreprise et/ou du site dans environ un cas sur deux (champ des 180 CR disponibles au 31 juillet 2010).

S : Groupe auquel l'entreprise est rattachée / Nom du groupe

Fermeture du site (O/N)

Convention nationale

Informations géographiques

Identification de la commune (nom+code INSEE)

Etude d'impact social et territorial

Périmètre des actions
Le codage du périmètre comprend trois informations : une information sur la nature des entités géographiques utilisées pour décrire le périmètre[24] ; un signal indiquant l'explicitation d'une procédure ou d'un mode de calcul ayant présidé à l'établissement du périmètre (référence à un diagnostic, à la localisation des résidences des salariés licenciés,…) ; un signal indiquant l'existence de clauses d'évolution du périmètre de la convention.
Nomenclature de 10 types d'entités géographiques : Intercommunalité ; Commune ; Canton ; Département ; Zone d'emploi INSEE ; Arrondissement ; Pays ; Distance kilométrique ; Maison de l'emploi ; Autres.

Durée, objectifs, moyens de la convention

Durée de la convention

Nombre d'emplois à créer

S : Indications concernant le nombre d'emplois à créer
Existence d'une information relative au mode de calcul ou à la nature des emplois à créer

[24] La nomenclature établie, relative au périmètre des actions de revitalisation, reprend les intitulés des entités géographiques *tels qu'ils apparaissent dans le texte des conventions*.

Montant du financement

Nombre de SMIC

S : Modalités de prolongation

S : Indications de dispositions en cas de non consommation des fonds

Intervention d'un cabinet privé/Nom du cabinet

Pilotage de la convention

Différenciation comité de pilotage/comité d'engagement

Comité de pilotage

Comité d'engagement

S : Qui décide de la modification du périmètre ?

S : Qui décide de la prolongation de la durée ?

S : Qui décide des mesures à prendre en cas de non consommation des fonds ?

Remarques à propos du pilotage de la convention et de son codage

Le texte de la convention mobilise une série d'acteurs, au-delà des signataires, et institue différents types de comités à plusieurs moments de la vie d'une convention, afin d'en orienter le cours. Cet ensemble d'acteurs, d'instances et de décisions collectives compose le système de pilotage de la convention qui est défini dans le texte conventionnel.

Trois types de mobilisation collective peuvent être identifiés :

- Le premier est relatif à la consultation des différents acteurs en-dehors des parties signataires au moment de l'élaboration du texte de la convention (la réglementation évoque les acteurs suivants : collectivités locales, organismes consulaires, membres de la COPIRE). Dans la très grande majorité des cas le texte de la convention ne fait que reprendre les textes officiels et cet aspect n'a donc pas fait l'objet d'un codage.

- Le second type de mobilisation prend la forme d'un comité d'engagement (aussi appelé parfois comité technique), qui effectue le suivi opérationnel des différentes aides et tâches mises en œuvre dans le cadre de la convention (voir section suivante pour la distinction entre aides et tâches).

- Le troisième type de mobilisation prend la forme d'un comité de suivi (parfois appelé comité de pilotage) qui est chargé de superviser l'ensemble du déroulement de la convention.

La base de données indique la présence/absence de chacun des deux types de comités. Elle indique aussi au besoin leur différenciation (dans certains cas il n'y a qu'un seul comité qui effectue les tâches d'engagement et de suivi de la convention).

La réalisation concrète du codage a conduit à modifier assez sensiblement les propositions de codage formulées dans le rapport intermédiaire.
La composition des comités de suivi et d'engagement n'a pu être codée en raison de la très grande hétérogénéité des formulations (*cf.* pour information la liste non exhaustive ci-dessous).
Plutôt que de coder les tâches réalisées par les comités, il a été décidé de changer de perspective et partir de trois décisions importantes de la vie d'une convention (la prolongation de la durée; l'extension du périmètre; les mesures en cas de non prolongation des fonds) pour en coder le processus de décision (les comités de pilotage et d'engagement faisant partie des décideurs potentiels avec les représentants de l'Etat ; une troisième possibilité est envisagée dans les conventions qui fait référence à l'accord entre les « signataires de la convention » pour décider).
Le codage des tâches administratives et la contribution à un fonds de mutualisation sont mentionnés dans la partie 2 de la base de données, consacrée aux actions.

<u>Liste non exhaustive des intitulés des acteurs mentionnés dans la composition des comités techniques et de suivi des conventions</u>
Préfet de région
Préfet de département
Sous-préfecture
DRIRE
DIREN
DREAL
DRAAF
DDTEFP
UT DIRECCTE
TG
Représentant de l'Etat sans plus de précision
Député
Pôle emploi/ANPE /Assedic
AFPA
Maison de l'emploi
PFIL
Chambre de commerce et d'industrie
Chambre des métiers
Chambre d'agriculture
Un représentant des chambres consulaires sans plus de précision
Comité d'expansion
Agence de développement
Conseil Régional
Conseil Général
Intercommunalité

Pays Commune Un ou des représentants des collectivités locales sans plus de précision Représentant de l'entreprise/nom ou fonction en clair si disponible Cabinet privé Union Départementale des syndicats de salariés Délégués syndicaux du site Secrétaire du comité d'entreprise/d'établissement Représentant des employeurs Les partenaires sociaux (organisations syndicales et professionnelles) sans plus de précision Membres de la COPIRE

1.3.4 Grille de codage partie 2 : typologie des actions

La convention de revitalisation prévoit la mise en œuvre d'une série d'actions. Le codage de ces actions est une entreprise périlleuse. Le texte conventionnel peut en effet articuler sous des formes multiples des types d'aides et des types de tâches, mis en œuvre par des acteurs potentiellement divers et multiples en allouant des financements selon un budget plus ou moins détaillé. Trois principes généraux ont été retenus pour coder les actions décrites dans les conventions de revitalisation :

Principe n°1 : On distingue de façon générale deux types d'action : les aides et les tâches. Une aide s'adresse à une entité support et vise à en stimuler le développement (on considère ce faisant que la revitalisation du territoire passe par le développement de telles entités). Les aides peuvent être de différentes natures (une typologie en est proposée). Les tâches sont les opérations qui permettent de réaliser concrètement l'aide (une typologie en est proposée). Une aide en effet ne s'effectue pas spontanément mais suppose la mise en œuvre active d'un ensemble de tâches. Exemple : une avance remboursable accordée à une entreprise du territoire sous réserve d'embauche constitue une aide ; la recherche d'une entreprise locale ayant un projet de développement « riche » en emplois et la réalisation d'un dossier de demande constituent des tâches. Les ressources financières prévues dans une convention de revitalisation se distribuent entre aides et tâches.

Principe n°2 : Chaque aide et chaque action comporte un certain nombre de caractéristiques qu'on l'on propose de coder. Pour les aides : montant financier ; bénéficiaires-entreprises ; personnes-publics prioritaires ; nombre d'emplois ciblés ; opérateurs (plusieurs opérateurs peuvent être mobilisés). Pour les tâches : montant financier ; opérateurs (plusieurs opérateurs peuvent être mobilisés). Le codage des bénéficiaires-entreprises, des personnes-publics prioritaires et des opérateurs sera réalisé selon des nomenclatures préétablies. La nomenclature des opérateurs a été établie à partir d'une analyse lexicométrique (via Lexico3). Les nomenclatures de bénéficiaires-entreprises et personnes-publics prioritaires ont été établies à partir des premiers résultats monographiques, et d'un travail spécifique sur un échantillon de textes de conventions.
Principe n°3 : le codage des caractéristiques de chaque type d'aide et de tâche pourra être effectué selon plusieurs niveaux d'agrégation. Il apparaît en effet que la définition des tâches ou des aides et des moyens qui leur sont alloués sont décrites de façon plus

ou moins détaillée dans les textes conventionnels. Par exemple, il n'est pas toujours possible d'associer un financement précis et bien identifié à chaque action : il arrive assez souvent qu'une série d'actions ait un budget global sans plus de détail. Cette possibilité de codage multi-niveau a pour objectif de rendre compte de la plus ou moins grande finesse du grain de définition des actions. Trois niveaux d'agrégation sont ainsi prévus pour les différentes caractéristiques des différents types d'aides et de tâches. Cf. ci-dessous pour la description détaillée des typologies hiérarchisées des aides et des tâches.

La réalisation du codage a conduit à l'établissement de nomenclatures, qui constituent un résultat à part entière de l'analyse statistique réalisée. Ci-dessous les nomenclatures relatives d'une part, aux opérateurs et d'autre part, aux entreprises bénéficiaires.

Nomenclature des opérateurs

« O1 ». Agence de développement ou comité d'expansion, de niveau :
- « O1.a » régional
- « O1.b » départemental
- « O1.c » infra départemental,
- « O1.d » sectoriel

« O2 ». Organismes consulaires
« O3 ». Maison de l'emploi
« O4 ». Plate-forme d'initiative locale
« O5 ». Gestionnaire d'un fonds mutualisé
« O6 ». Autres acteurs locaux (boutique de gestion, fondations…)
« O7 ». Cabinets privés
« O8 ». Filiale du groupe auquel appartient l'entreprise assujettie
« O9 ». Opérateur non défini au moment de la signature de la convention, mais prévu
« O10 ». Acteurs du développement économique local publics (collectivités territoriales)
« O11 ». L'entreprise elle-même
« Non. » Rien n'est précisé.

La nomenclature des entreprises bénéficiaires (celles qui reçoivent les ressources prévues dans la convention) distingue quatre caractéristiques : le statut ; la localité ; la taille ; le secteur.

Nomenclature des bénéficiaires : le statut

En création
En développement
Reprise d'entreprise
Repreneur de site
Implantation
Entreprise assujettie
Entreprise en difficulté
Sous-traitants
Groupement d'employeurs
Activités de l'économie sociale et solidaire et d'insertion par l'économie
Collectivité
Association
Laboratoire public.

Nomenclature des bénéficiaires : la localité de l'entreprise

Endogène
Exogène

Nomenclature des bénéficiaires : la taille

TPE,
PME,
PME<50,
PME<100, (...)
PMI

Nomenclature des bénéficiaires : le secteur

Industrie :
Automobile, Mécanique, Métallurgie, Métaux, Agroalimentaire, Agro matériaux, Textile, Energies renouvelables, Biocarburant, Eco activité, Bio production, Photovoltaïque, Electronique, Microélectronique, Nanotechnologie, Technologie, Lunetterie, Industrie du moule, Plasturgie, Chimie, Composites, Halieutique, Portuaire, Papier-carton, Pharmacie, Robotique, Emaillerie, Sidérurgie, Aéronautique, Production, Production à haute valeur ajoutée, Recyclage, Climatisation, Image, (*cf*. convention C307).

tertiaire « tert. », services « serv. » :
Nouvelles technologies de l'information et de la communication, Sciences et technologies de l'information et de la communication, Bio technologies, santé, « science de la vie », Virologie, Immunologie, Infectiologie, Loisir, Tourisme, Transport, Profession libérale, Finance, Communication, Ressources humaines, Sécurité, Services collectifs, Services bancaires, Restauration inter entreprise, Marketing, Gestion commerciale, Marchandisage, Vente, Ingénierie financière, Habitat, Formation, Métiers de la route, Métiers de la propreté (*cf*. convention C299), Sport.

Services à l'industrie, service à l'entreprise :
Sous-traitance informatique, Logistique, Recherche-dev., Gestion, Maintenance industrielle.

Service à la personne :
Petite enfance.

Commerce :
Distribution

Artisanat :
Hôtellerie, restauration, BTP, Artisanat de production, Céramique, Charpente.

Agriculture

Inclassables :
Innovation, Viande, Bois, Façonnage, Environnement, Développement durable.

1.4 Les conventions de revitalisation en cours en 2008-2009 : tableau d'ensemble

1.4.1 Distribution départementale des conventions en cours en 2008-2009

Hormis les départements qui ne présentent pas un échantillon suffisant des CR en cours en 2008-2009 dans la base de données, les données disponibles permettent de distinguer essentiellement 5 types de départements ([25]) :

- Les départements gérant plus de 20 CR : ils sont 3 et concentrent à eux seul près d'une CR sur 5 ;
- Les départements gérant entre 9 et 14 CR : ils sont 12 départements dans ce cas et gèrent un peu plus d'une CR sur 3 ;
- Les départements gérant entre 3 et 8 CR : ils sont 24 départements et gèrent près d'une CR sur 3 ;
- Les départements gérant 1 ou 2 CR : 20 départements sont dans ce cas, qui représentent moins de 10 % des CR en cours en 2008-2009 ;
- Les départements ne gérant aucune CR sur la période : ils sont 21 dans ce cas.

On constate ainsi une assez grande diversité dans la « densité » départementale des CR gérant en 2008-2009 : il apparaît évident que les contraintes de gestion ne sont pas véritablement les mêmes selon qu'un département a à gérer une vingtaine de CR ou alors simplement 1 ou 2 CR sur une période de 2 ans.

Statut	Nb département	*% dépt*	Nb CR	*% CR*	Liste des départements
1 ou 2 CR	20	*27 %*	28	*7 %*	6/7/10/22/24/30/40/41/55/56/61/63/65/66/70/75/76/82/87/90
3 à 8 CR	24	*32 %*	114	*30 %*	3/8/13/14/17/18/21/25/28/33/36/39/42/53/54/58/64/67/72/77/80/81/93/94
9 à 14 CR	12	*16 %*	134	*35 %*	2/29/35/38/45/49/57/60/69/74/78/88
>20 CR	3	*4 %*	74	*19 %*	27/59/62
CR dans dép. lacunaires (*)	15	*20 %*	33	*9 %*	1/26/31/34/37/44/52/68/71/79/86/89/91/92/95
Total	74	*100 %*	383	*100 %*	

Liste des départements où aucune CR repérée
4/5/9/11/12/15/16/19/20/23/32/43/46/47/48/50/51/73/83/84/85

(*) : Dans certains départements, moins de 80 % des CR ont été récupérées via SIME. L'échantillon de CR disponible dans ces départements n'est donc pas représentatif et toutes les CR relevant de ce type de situation ont donc été regroupées dans cette catégorie. Dans les exploitations statistiques faisant référence au statut du département, les CR relevant de ces « départements lacunaires » sont exclues du champ.

[25] L'ensemble des tableaux et exploitations statistiques qui figurent dans ce rapport a été réalisé par Gilles Crague (LATTS).

1.4.2 Les caractéristiques des restructurations donnant lieu à revitalisation

On dispose pour l'essentiel de deux types de variable pour décrire l'entreprise assujettie à revitalisation. Le premier type est relatif à la nature de la restructuration donnant lieu à obligation de revitalisation : on distingue alors les conventions selon l'ampleur de l'objectif emploi (« taille de la revitalisation ») et le maintien ou non de l'entreprise sur le territoire (fermeture du site ou non). Le second type de variables concerne le mode de gestion de la revitalisation par l'entreprise : deux indicateurs permettent d'appréhender cette dimension qui sont d'une part, la fonction du signataire de la convention, et d'autre part, la présence dans le texte de la convention d'une référence au groupe auquel elle appartient (l'absence d'une telle mention ne signifie pas que l'entreprise n'appartient pas à un groupe, mais signale simplement l'invisibilité formelle de celui-ci dans la gestion de la revitalisation).

Classe nombre d'emplois	
<30	10 %
30-60	24 %
60-100	23 %
100-300	29 %
>300	9 %
Abs. d'info	*4 %*
Total	100 %

Fermeture (O/N)	
NON	41 %
OUI	44 %
Abs. d'info	*16 %*
Total	100 %

On peut d'abord constater la grande diversité dans l'ampleur des revitalisations en cours en 2008-2009 : un quart des CR entre 30 et 60 emplois ; un quart des CR entre 60 et 100 ; un quart des CR entre 100 et 300 ; une CR sur 10 dans des situations extrêmes (10 % des CR sont à moins de 30 emplois et 10 % sont à plus de 300 emplois).
On constate aussi un grand équilibre entre les CR relevant d'une fermeture de site et celles qui relèvent d'entreprises maintenant une activité : chacune des situations représente un cas de revitalisation sur deux (on notera que dans 1 CR sur 6 le texte ne permet pas de spécifier cet aspect).

On peut distinguer trois grands types de signataires :

- Les responsables légaux (PDG, directeur général, accompagné ou non) : ils sont signataires de près de 2 CR sur 3 ;
- Les responsables RH (accompagnés ou non des responsables de site) : ils signent un quart des CR ;
- Les responsables de site : ils sont signataires de 13 % des CR.

Les situations de délégation de signature ne sont donc pas majoritaires. Par ailleurs, lorsqu'il y a délégation, la probabilité qu'il s'agisse d'une délégation fonctionnelle (vers la fonction RH) est deux fois plus importante que les délégations vers des responsables locaux.
On constate par ailleurs que le texte des conventions fait référence dans un peu plus d'un cas sur quatre au groupe.

On constate une relation claire entre le mode de gestion de la revitalisation de l'entreprise et la nature de la revitalisation :

- Plus la revitalisation est importante, plus la probabilité est forte que ce soit le responsable du site qui soit signataire : on retrouve ici la situation de délégation de pouvoir de l'unité légale vers le responsable de site lorsque le site est un site important ([26]).
- Plus la revitalisation est de faible ampleur, plus la délégation va à la fonction RH (moindre intervention de la direction générale).
- Plus la revitalisation est importante, plus la référence au groupe est importante, à l'exception notable des plus grandes revitalisations (*cf*. plein pouvoir du directeur de site mentionné ci-dessous).
- Quand il y a fermeture du site, on constate une moindre présence du responsable de site comme signataire (on comprend alors que la fermeture du site fait aussi disparaître le responsable de site et c'est donc les représentants légaux qui signent) et davantage de référence au groupe.

Plus l'ampleur de la revitalisation est importante et si, de surcroît, l'entreprise ferme le site, plus il est probable que le centre de la structure économique (le groupe) soit présent dans le texte de la CR.

On constate ainsi l'existence de deux types de délégation : une délégation fonctionnelle vers les RH pour les petites revitalisations ; une délégation au responsable de site pour les très grandes revitalisations (dans ce cas, le pouvoir du responsable de site s'apparente à un pouvoir de « direction générale »).

Classe nombre d'emplois	DG;PDG;PDG+	RH;RH&SITE	SITE	Absence d'info
<30	53 %	40 %	7 %	25 %
30-60	62 %	27 %	10 %	17 %
60-100	58 %	29 %	13 %	14 %
100-300	63 %	22 %	15 %	18 %
>300	64 %	14 %	21 %	15 %
Total	62 %	25 %	13 %	17 %

[26] G. Cragué, 2009, "L'hydre et les territoires – l'entreprise réseau et la gestion des territoires d'implantation", Mémoire d'Habilitation à diriger des recherches, Université Paris Est Marne la Vallée.

Fermeture (OUI/NON)	DG;PDG;PDG+	RH;RH&SITE	SITE	Absence d'info
NON	57 %	23 %	20 %	16 %
OUI	62 %	28 %	10 %	17 %
Total	62 %	25 %	13 %	17 %

Classe nombre d'emplois	Référence au groupe
<30	18 %
30-60	27 %
60-100	27 %
100-300	36 %
>300	21 %
Total	28 %
Fermeture (O/N)	Référence au groupe
NON	24 %
OUI	34 %
Total	28 %

En ce qui concerne la nature des restructurations, **les évolutions sont assez nettes sur la période 2006-2009**. On constate d'abord un déplacement notable de la distribution des tailles de revitalisation vers le bas. On note ensuite une moindre fréquence des cas de fermeture de sites.
Du point de vue des indicateurs de mode de gestion, on constate un accroissement net de la référence au groupe dans le texte des conventions. On n'observe en revanche pas de changement quant à la fonction du représentant de l'entreprise signataire.

ANNEE	Total
<=2006	18 %
2007	26 %
2008	23 %
2009	31 %

ANNEE	<30	30-60	60-100	100-300	>300	Abs. d'info
<=2006	4 %	16 %	21 %	39 %	13 %	7 %
2007	11 %	23 %	27 %	32 %	5 %	3 %
2008	14 %	31 %	21 %	23 %	8 %	2 %
2009	11 %	26 %	23 %	25 %	10 %	5 %

ANNEE	fermeture NON	fermeture OUI	Abs. d'info
<=2006	24 %	60 %	16 %
2007	44 %	40 %	17 %
2008	39 %	46 %	16 %
2009	49 %	36 %	15 %

ANNEE	Pas de référence au groupe	Référence au groupe
<=2006	84 %	16 %
2007	75 %	25 %
2008	73 %	27 %
2009	62 %	38 %

1.4.3 Les paramètres de la revitalisation : nombre de SMIC et durée

Dans l'ensemble, un tiers des CR sont calées à 2 SMIC, un tiers à 3 SMIC et un quart à 4 SMIC. On constate à nouveau une grande diversité des situations.
Concernant la durée, dans la moitié des cas elle monte à 24 mois ; pour un quart des CR, la durée est inférieure à 24 mois ; pour un quart des CR elle est supérieure à 24 mois.

INFLUENCE DE LA TAILLE DE LA REVITALISATION

Classe nombre SMIC	<30	30-60	60-100	100-300	>300	Total
2	33 %	44 %	34 %	23 %	36 %	33 %
3	40 %	39 %	40 %	39 %	18 %	36 %
4	28 %	17 %	24 %	37 %	45 %	28 %
Abs. d'info	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %	3 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Classe durée	<30	30-60	60-100	100-300	>300	Total
12	15 %	20 %	10 %	5 %	3 %	11 %
18	20 %	18 %	12 %	14 %	6 %	14 %
24	58 %	41 %	62 %	41 %	27 %	47 %
36	8 %	19 %	13 %	38 %	58 %	25 %
Abs. d'info	0 %	1 %	2 %	2 %	6 %	3 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

En-dehors des cas extrêmes (moins de 30 emplois et plus de 300 emplois), la taille de la revitalisation joue assez clairement sur le nombre de SMIC : la probabilité d'être assujetti à 4 SMIC augmente avec la taille ; la probabilité d'être assujetti à 2 SMIC diminue avec la taille. Les très petites revitalisations font exception à cette règle puisqu'on constate une distribution plus équilibrée. Les très grandes

revitalisations font aussi exception : on constate que l'assujettissement y est plus fréquent aux extrêmes (2 SMIC ou 4 SMIC). Ceci signale deux types de comportement assez différents dans les cas de restructurations importantes : soit une capacité de négociation importante ; soit une volonté de mettre des moyens importants dans la réparation des dommages faits au territoire.

On constate aussi une influence claire de la taille de la revitalisation sur la durée de la convention avec un seuil autour de 60-100 emplois :

- Revitalisation de moins de 60 emplois : plus grande fréquence des durées inférieures à 24 mois ;
- Entre 60 et 100 emplois, près de deux tiers des CR calées sur 24 mois ;
- Si la revitalisation concerne plus de 100 emplois, on observe plus fréquemment des durées supérieures à 24 mois.

Cette relation entre durée de la convention et ampleur de la revitalisation pourrait être l'indice d'un « modèle implicite » de processus de revitalisation chez les signataires des conventions qui stipulerait que la durée nécessaire à revitaliser un territoire est d'autant plus importante que le nombre d'emplois à créer est important. Un « modèle implicite » fait abstraction, par définition, des caractéristiques du territoire.

INFLUENCE DE LA FERMETURE OU NON DU SITE

Classe nombre SMIC	Fermeture NON	Fermeture OUI	Total
2	37 %	32 %	33 %
3	40 %	33 %	36 %
4	22 %	32 %	28 %
Abs. d'info	*1 %*	*3 %*	*3 %*
Total	100 %	100 %	100 %

Classe durée	Fermeture NON	Fermeture OUI	Total
12	10 %	11 %	11 %
18	15 %	14 %	14 %
24	47 %	49 %	47 %
36	25 %	25 %	25 %
Abs. d'info	*3 %*	*1 %*	*3 %*
Total	100 %	100 %	100 %

Lorsque l'entreprise ferme un site, on note une plus grande fréquence d'un assujettissement au maximum de 4 SMIC. En revanche, le fait de fermer ou non le site n'a pas d'influence sur la durée.

REFERENCE AU GROUPE DANS LA CONVENTION

Classe nombre SMIC	Pas de réf. au groupe	Référence au groupe	Total
2	32 %	34 %	33 %
3	38 %	31 %	36 %
4	26 %	32 %	28 %
Abs. d'info	*3 %*	*3 %*	*3 %*
Total	100 %	100 %	100 %

Classe durée	Pas de réf. au groupe	Référence au groupe	Total
12	8 %	21 %	11 %
18	13 %	15 %	14 %
24	49 %	41 %	47 %
36	27 %	22 %	25 %
Abs. d'info	*3 %*	*2 %*	*3 %*
Total	100 %	100 %	100 %

La référence au groupe dans le texte de la convention coïncide avec une probabilité accrue d'être assujetti à 4 SMIC. En revanche, cela joue de façon inverse sur la durée : on constate plus fréquemment des durées inférieures à 24 mois. Ceci laisse entrevoir un comportement d'entreprise où l'influence du « centre » de l'organisation (le groupe) est plus importante et se traduirait par un accroissement de l'effort financier compensé par une durée réduite d'engagement.

DES DIFFERENCES DEPARTEMENTALES ?

Classe nombre SMIC	1ou2 CR	3à8 CR	9à14 CR	>20 CR	Total
2	36 %	29 %	34 %	41 %	33 %
3	39 %	36 %	32 %	39 %	36 %
4	21 %	33 %	32 %	16 %	28 %
Abs. d'info	*4 %*	*2 %*	*2 %*	*4 %*	*3 %*
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Classe durée	1ou2 CR	3à8 CR	9à14 CR	>20 CR	Total
12	7 %	15 %	9 %	12 %	11 %
18	18 %	9 %	12 %	23 %	14 %
24	43 %	49 %	49 %	43 %	47 %
36	29 %	26 %	25 %	19 %	25 %
Abs. d'info	*4 %*	*1 %*	*4 %*	*3 %*	*3 %*
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Le nombre de CR gérées dans un département joue aux extrêmes : dans les départements gérant très peu de CR ou un très grand nombre de CR, la distribution du taux d'assujettissement est déplacée vers les valeurs basses.

Le nombre de CR gérées ne joue pas globalement sur la durée, sauf dans la situation extrême d'un très grand nombre de CR gérées, où la part des conventions longues est plus faible.

EVOLUTION 2006-2009

ANNEE	2	3	4	*Abs. d'info*
<=2006	39 %	34 %	23 %	*4 %*
2007	37 %	38 %	21 %	*5 %*
2008	37 %	31 %	30 %	*2 %*
2009	23 %	41 %	34 %	*2 %*

L'évolution sur la période est nette : on constate une croissance de l'assujettissement à 4 SMIC dans la période récente.

ANNEE	12	18	24	36	*Abs. d'info*
<=*2006*	*0 %*	*14 %*	*40 %*	*43 %*	*3 %*
2007	18 %	13 %	47 %	21 %	*2 %*
2008	16 %	14 %	50 %	18 %	*2 %*
2009	10 %	13 %	49 %	24 %	*3 %*

Pour les conventions signées avant 2006 et en 2007, la part des conventions longues est mécaniquement plus élevée. On notera toutefois une part moins importante des conventions courtes (moins de 2 ans) pour les CR signées en 2009.

1.4.4 Le périmètre des actions de revitalisation

Dans une minorité de cas, 3 %, le texte de la convention mentionne la réalisation d'une étude d'impact social et territorial. On notera toutefois que, même si les études d'impact social et territorial sont très peu usitées, dans 17 % des CR en cours en 2008-2009, le texte de la convention mentionne une procédure de calcul ayant conduit à la détermination du périmètre (par exemple les distances domicile travail des personnels du site). Pas d'évolution notable de cette pratique sur la période étudiée.

Dans un quart des conventions, le texte stipule une évolution possible du périmètre. Ce type de mention est en nette progression sur la période.

Lorsque la convention envisage une évolution possible du périmètre, dans un cas sur trois il n'y a pas de mention relative à qui décide de l'évolution du périmètre. Dans les autres cas, la décision de faire évoluer le périmètre est presque toujours une décision d'un comité (suivi ou engagement) associé au pilotage de la convention.

Qui décide de l'évolution du périmètre ?	
Comité institué par la convention	57 %
Représentants de l'Etat	2 %
Signataires	6 %
Avenant	1 %
Non précisé	34 %

	Possibilité de faire évoluer le périmètre en cours de convention (O/N)
<=2006	20 %
2007	21 %
2008	24 %
2009	33 %

La définition du périmètre cible des actions de revitalisation réfère à des briques territoriales.

Dans la moitié des cas, un seul type de brique est utilisé (interco et commune sont réunies ainsi que canton et arrondissement).

Dans deux tiers des CR, la brique utilisée réfère à des territoires communaux et/ou intercommunaux (ces deux briques élémentaires sont présentes selon des proportions équivalentes) : même si elles ne sont pas signataires, les collectivités territoriales sont bien présentes dans les conventions puisqu'elles constituent les territoires de référence des périmètres des actions de revitalisation dans une majorité des CR.

Dans un quart des cas, le périmètre est défini à l'aide de divisions territoriales liées à l'administration d'Etat (arrondissement et/ou canton ; la brique « arrondissement » est utilisée deux fois moins que la brique « canton »). On note par ailleurs que lorsque des briques « arrondissement » ou « canton » sont présentes, la référence à des briques communales et/ou intercommunales est significativement moindre, ce qui pourrait ainsi présager d'une certaine mise à distance des collectivités territoriales.

On notera la spécificité de la catégorie « autre périmètre » (utilisée dans 12 % des CR) : souvent présente de façon exclusive, ne faisant que très peu souvent référence à des briques communales ou intercommunales. Hormis 2-3 cas de CR faisant référence à des briques singulières (périmètre d'une CCI, périmètre d'une OIN, périmètre relatif à des bénéficiaires d'un CTP), dans la plupart des cas, la définition du périmètre de ces CR fait référence à la notion de « bassin d'emploi », souvent associé à un nom de ville, mais sans plus de précision. Ces CR sont donc caractérisées par une certaine imprécision dans la définition du périmètre des actions.

EVOLUTION DE LA COMPOSITION DES PERIMETRES

On constate à partir de 2007 une moindre présence de la brique communale et/ou intercommunale.

On constate aussi à compter de 2007 une présence accrue de la référence aux maisons de l'emploi pour définir le périmètre des actions de revitalisation.

Par ailleurs, on peut noter une baisse du recours à des distances kilométriques ainsi qu'à la notion INSEE de zone d'emploi (par ailleurs, ces briques ne sont presque jamais mentionnées de façon exclusive mais le plus souvent accompagnées de référence à d'autres briques, en particulier des briques communales et/ou intercommunales). On note en revanche la montée des références aux briques « pays » et « département ».

La référence à la brique « département » apparaît pour partie liée à la mention d'une possibilité d'extension du périmètre (le département constitue alors la brique de base de cette extension).

On observe ainsi de façon générale que les périmètres des actions tendent à faire moins usage de périmètres géométriques ou calculés (distance, zone d'emploi INSEE), alors que s'accroît la diversité des briques relatives à des « institutions » (pays, collectivité territoriale, maison de l'emploi).

	<=2006	2007	2008	2009	**Total**
Interco et/ou commune	73 %	62 %	60 %	63 %	**64 %**
Arrondissement et/ou canton	23 %	25 %	37 %	24 %	**27 %**
Intercommunalité	53 %	44 %	44 %	45 %	**46 %**
Commune	56 %	39 %	42 %	40 %	**43 %**
Canton	14 %	19 %	28 %	16 %	**19 %**
Département	17 %	10 %	16 %	24 %	**17 %**
Zone d'emploi INSEE	24 %	15 %	14 %	6 %	**14 %**
Arrondissement	9 %	9 %	17 %	11 %	**11 %**
Pays	1 %	6 %	7 %	20 %	**10 %**
Distance kilométrique	9 %	11 %	6 %	4 %	**7 %**
Maison de l'emploi	1 %	5 %	6 %	5 %	**4 %**
Autres	10 %	11 %	10 %	15 %	**12 %**

	Présence de briques communales ou intercommunales lorsque la brique est présente	Brique exclusive	Part des CR contenant la brique et qui indiquent des possibilités d'évolution du périmètre
Interco et/ou commune	-	23 %	32 %
Arrondissement et/ou canton	48 %	26 %	28 %
Intercommunalité	-	19 %	31 %
Commune	-	14 %	33 %
Canton	41 %	23 %	26 %
Département	60 %	7 %	48 %
Zone d'emploi INSEE	60 %	15 %	23 %
Arrondissement	53 %	23 %	28 %
Pays	65 %	22 %	30 %
Distance kilométrique	82 %	4 %	32 %
Maison de l'emploi	71 %	6 %	23 %
Autres	16 %	62 %	22 %

Nombre de types de briques utilisés pour définir le périmètre *	%
0	5 %
1	49 %
2	36 %
3	10 %
4 ou 5	2 %
Total	100 %

* Briques de base : Interco et/ou commune ; Arrondissement et/ou canton ; Département ; Zone d'emploi INSEE ; Pays ; Distance kilométrique ; Maison de l'emploi ; Autres.

1.4.5 La gestion de la fin de la convention : prolongation et non consommation des fonds

63 % des CR prévoient une modalité de prolongation de la durée de la convention. On ne constate aucune évolution notable dans la période récente.

En revanche, la prise de décision de prolongation apparaît différente de celle qui concerne le périmètre : il est moins fréquent d'y constater l'absence de mention relative à la décision de prolonger (un peu plus de 12 % des cas, un cas sur trois dans le cas de l'extension du périmètre) ; dans deux-tiers des cas, il s'agit d'une décision de l'Etat seul ou d'un accord entre l'Etat et l'entreprise ; les comités institués par la convention sont décideurs de la prolongation dans un quart des cas seulement (alors qu'ils sont très largement majoritaires pour ce qui concerne l'évolution du périmètre).

Qui décide de la prolongation?	
comité de suivi/de pilotage	14 %
comité d'engagement/technique	10 %
préfet/représentant de l'Etat	14 %
signataires	51 %
Non précisé	12 %

Deux tiers des CR indiquent des dispositions en cas de non consommation des fonds (cette mention est bien plus fréquente dans les conventions signées à partir de 2007). On constate par ailleurs que cette mention est aussi plus répandue dans les départements qui gèrent très peu de conventions de revitalisation : plus la signature d'une CR serait un évènement rare et plus les signataires seraient sensibles à la question de la non-consommation des fonds ; à l'inverse, plus un département serait amené à gérer de conventions et moindre serait sa propension à formaliser des règles relatives à la non consommation des fonds.

Indications de dispositions en cas de non consommation des fonds (O/N)					
Départements	1ou2 CR	3à8 CR	9à14 CR	>20 CR	Total
	79 %	61 %	62 %	66 %	65 %
Année	<=2006	2007	2008	2009	
	49 %	71 %	64 %	68 %	

Qui décide des mesures en cas de non consommation des fonds?	
comité de suivi/de pilotage	33 %
comité d'engagement/technique	21 %
préfet/représentant de l'Etat	8 %
signataires	8 %
Non précisé	30 %

Quant à la procédure de décision traitant de l'usage des fonds non consommés, un peu moins d'une convention sur trois ne fait pas référence à qui décide et lorsqu'une CR y fait référence, ce sont le plus souvent les comités institués par la CR qui sont décideurs. On retrouve donc une configuration proche de celle décrite pour le périmètre.

Les données relatives à la gestion du périmètre des actions, de la non consommation des fonds et de la prolongation de la durée permettent d'esquisser un modèle de gouvernance des conventions de revitalisation où :

- Les paramètres fondamentaux de la convention, qui ont trait à l'engagement de l'entreprise, sont du ressort de l'Etat ou d'un accord entre l'Etat et l'entreprise ;
- Les paramètres relatifs à l'usage des fonds mobilisent quant à eux des acteurs au-delà des signataires de la convention –comités techniques et/ou de suivi (il

apparaît par ailleurs que les conventions sont plus fréquemment imprécises concernant ce type de décision).

2. Pratiques d'assujettissement et négociation des conventions

En se référant à la trame du dispositif de revitalisation, est proposée dans un premier temps une analyse juridique et socio-économique des pratiques d'assujettissement (2.1). Dans un second temps, il s'agit de rendre compte de la négociation des conventions de revitalisation, aussi bien du point de vue des conditions de la conclusion des conventions que de leur contenu (2.2).

2.1 L'assujettissement

Du point de vue de l'analyse des dispositifs juridiques à l'origine de l'obligation de revitalisation et de la façon dont les acteurs se les approprient au niveau local, deux moments apparaissent déterminants : le fait générateur (2.1.1) et la décision d'assujettissement (2.1.2).

2.1.1 Fait générateur

Trois nouveaux types de difficulté se posent en pratique à propos du fait générateur de l'obligation de revitalisation. En premier lieu la pluralité des formes de ruptures du contrat de travail, notamment dans le cadre des plans de départs volontaires invite à s'interroger sur la notion « d'emploi supprimé ». En deuxième lieu, l'examen des différents seuils d'effectifs et des procédures applicables associées doit être combiné à la structuration des entreprises et notamment leur appartenance ou non à un groupe. En troisième lieu l'application du dispositif de revitalisation peut se trouver compliquée dans le cas des entreprises dont les sièges sociaux, extérieurs au bassin d'emploi, mettent en œuvre les licenciements collectifs.

- LA NOTION D'EMPLOI SUPPRIMÉ

Deux lois sont à l'origine du dispositif actuel de la revitalisation : la loi de modernisation sociale (L. n° 2002-73 du 17 janvier 2002) et la loi de programmation pour la cohésion sociale (L. n° 2005-32 du 18 janvier 2005).

La loi du 17 janvier 2002 avait prévu qu'une décision de fermeture d'établissement, de cessation d'activité ou tout projet stratégique, ne devait désormais être prise que par une décision des organes de direction et de surveillance après consultation du comité d'entreprise. Ces organes devaient alors statuer sur le projet envisagé après

présentation d'une étude d'impact social et territorial. Une discussion devait par la suite s'engager avec le représentant de l'État sur la revitalisation du territoire.

La loi du 18 juillet 2005 laisse la direction de l'entreprise prendre sa décision. Et ce n'est que lorsqu'elles procèdent à un **licenciement collectif** affectant, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels elles sont implantées, que les entreprises sont tenues de contribuer à la création d'activités et au développement des emplois.

Le fait générateur de l'obligation de revitalisation

Le fait générateur de l'obligation consiste donc :

- en l'existence d'un licenciement collectif ;
- ce licenciement doit affecter l'équilibre du ou des bassins d'emploi.

Les articles D. 1233-38 et D. 1233-46 du Code du travail prévoient que la décision d'assujettissement à l'obligation de revitalisation est prise et indiquée par le préfet à l'entreprise dans le délai d'un mois **à compter de la notification du projet de licenciement** prévue à l'article L. 1233-46 du Code du travail. Cet article L. 1233-46 oblige l'employeur à notifier à l'administration tout projet de licenciement pour motif économique de **10 salariés** ou plus dans une même période de **30 jours**.

Ainsi toutes les entreprises qui réalisent **dix licenciements** pour motif économique **dans une même période de trente jours** sont assujettissables à l'obligation de revitalisation dès lors :

- qu'elles ont un effectif de moins 50 salariés si elles appartiennent à un groupe français ou un groupe communautaire d'au moins 1000 salariés *(C. trav., art. L. 1233-87)* ;
- qu'elles ont un effectif d'au moins 50 salariés dans les autres cas.

Dès lors qu'elles ont 50 salariés et qu'elles procèdent à un licenciement d'au moins 10 salariés sur 30 jours, les entreprises assujettissables à l'obligation de revitalisation sont également soumises à l'obligation d'élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi.

Effectif	**Congé de reclassement**	**Plan de sauvegarde de l'emploi**	**Revitalisation**	**Procédure de revitalisation applicable**
< 50 salariés	Non *(C. trav., art. L. 1233-71)*	Non *(C. trav., art. L. 1233-61)*	Oui uniquement si l'entreprise appartient à un groupe français ou européen (C. trav., art. L. 1233-84 renvoyant à L. 1233-71)	Procédure applicable aux entreprises d'au moins 1000 salariés
≥ 50 salariés et < 1000 salariés	Non *(C. trav., art. L. 1233-71)*	Oui si 10 licenciements sur 30 jours *(C. trav., art. L. 1233-61)*	Oui si 10 licenciements sur 30 jours (C. trav., art. D. 1233-46 et L. 1233-46)	Procédure allégée de l'article L. 1233-87 si l'entreprise n'appartient pas à un groupe de 1000 salariés
≥ 1000 salariés	Oui *(C. trav., art. L. 1233-71)*	Oui si 10 licenciements sur 30 jours *(C. trav., art. L. 1233-61)*	Si 10 licenciements sur 30 jours (C. trav., art. D. 1233-38 et L. 1233-46)	Procédure applicable aux entreprises d'au moins 1000 salariés

En définitive, l'obligation de revitalisation est indépendante de l'obligation d'élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi : les entreprises de moins de 50 salariés appartenant à un groupe français ou à un groupe d'entreprises de dimension communautaire d'au moins 1000 salariés sont assujettissables à l'obligation de revitalisation mais pas à celle d'élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi.

La revitalisation « light » des entreprises d'au moins 50 salariés et de moins de 1000 salariés

Les conventions de revitalisation ne précisent pas l'effectif de l'entreprise assujettie. Les entreprises d'au moins cinquante salariés non soumises à l'obligation de proposer un congé de reclassement (donc moins de 1000 salariés) sont soumises à une obligation allégée prévue par l'article L. 1233-87. L'autorité administrative « intervient pour faciliter la mise en œuvre d'actions de nature à permettre le développement d'activités nouvelles et atténuer les effets de la restructuration envisagée sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi ». L'entreprise et l'autorité administrative définissent **d'un commun accord** les modalités selon lesquelles l'entreprise prend part, le cas échéant, à ces actions, compte tenu notamment de sa situation financière et du nombre d'emplois supprimés.

Que signifie « définir d'un commun accord » ? L'article D. 1233-47 prévoit qu'une « convention conclue entre le ou les préfets du ou des départements intéressés et l'entreprise détermine les modalités de la participation, le cas échéant, de celle-ci aux actions mises en œuvre ». Que recouvrent ces actions mises en oeuvre ? Et mises en oeuvre par qui ? Selon quelles modalités ?

Qu'est-ce qu'un licenciement ?

L'article L. 1233-85 parle de licenciements « collectifs ». Seuls des licenciements pour motif économique sont collectifs.

Il faut donc exclure les **licenciements pour motif personnel** et les autres ruptures particulières telles que la **prise d'acte** ou la **résiliation judiciaire**. Les fins de **contrat à durée déterminée** et de **missions d'intérim** ne constituent pas des licenciements relevant de l'obligation de notification à l'administration prévue par l'article L. 1233-46.

La question est ensuite de savoir quelles sont les formes de rupture du contrat de travail assimilables à un licenciement pour motif économique devant faire l'objet d'une notification à l'administration. Le Code du travail les envisage très largement. L'article L. 1233-3 dispose que « Les dispositions du présent chapitre sont applicables à toute rupture du contrat de travail à l'exclusion de la rupture conventionnelle visée aux articles L. 1237-11 et suivants, résultant de l'une des causes énoncées au premier alinéa ».

Le contrat de travail peut prendre fin non seulement par un licenciement ou une démission mais encore du commun accord des parties. La Cour de cassation juge que la rupture d'un contrat de travail **pour motif économique** qui résulte d'un **départ volontaire** dans le cadre d'un accord collectif mis en œuvre après consultation du comité d'entreprise constitue une **résiliation amiable** du contrat de travail *(Cass. soc., 2 déc. 2003, n° 01-46.540)*.

L'employeur qui, pour des raisons économiques, entend supprimer des emplois en concluant avec les salariés intéressés des accords de rupture amiable est tenu de respecter la procédure de licenciement économique et d'établir un plan de sauvegarde de l'emploi *(Cass. soc., 10 avr. 1991, n° 89-18. 485. – Cass. soc., 22 févr. 1995, n° 92-11.566. – Cass. soc., 13 sept. 2005, n° 04-40.135).* En revanche un plan de reclassement n'est pas nécessaire *(Cass. soc., 26 oct. 2010, n° 09-15.187)*.

Il résulte de la combinaison de l'article L. 1233-3 et de ces arrêts que les **plans de départs volontaires** sont soumis à la procédure de licenciement pour motif économique et à l'obligation de notifier les ruptures envisagées à l'administration en application de l'article L. 1233-46, ce qui permet à celle-ci d'assujettir l'entreprise à l'obligation de revitalisation.

Ces plans de départs volontaires peuvent être élaborés dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences qui peut porter sur la qualification des catégories d'emplois menacés par les évolutions économiques ou technologiques *(C. trav., art. L. 2242-16, 2°)*. L'article L. 2242-17 ancien du Code du travail prévoyait que les indemnités de départ volontaire versées dans ce cadre étaient exonérées de charges sociales et fiscales lorsque certaines conditions étaient réunies. Cette disposition a été abrogée par l'article 1999 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. Beaucoup d'entreprises ont profité de cette disposition pour mettre en place, sous diverses dénominations, des plans de départs volontaires.

Lorsqu'elles ont une cause économique et s'inscrivent dans un processus de réduction des effectifs dont elles constituent la ou l'une des modalités, les **ruptures conventionnelles** doivent également être prises en compte pour déterminer la procédure d'information et de consultation des représentants du personnel applicable ainsi que les obligations de l'employeur en matière de plan de sauvegarde de l'emploi (*Cass. soc., 9 mars 2011, n° 10-11.581).*

Lorsqu'elles entraînent la rupture du contrat de travail, les **préretraites** mises en oeuvre en raison de difficultés économiques doivent être prises en compte pour déterminer si un plan de sauvegarde de l'emploi est obligatoire *(Cass. soc., 1er févr. 2011, n° 09-70.121)*. Seules les mesures de préretraite qui entraînent une rupture du contrat de travail sont visées et non celles qui le suspendent ou ont pour effet de diminuer la durée du travail.

Lorsqu'un salarié fait partie du personnel concerné par la procédure de licenciement économique et que sa **démission** fait suite à une proposition de formation et d'engagement externe obtenue avant la notification du licenciement et avec le concours du point information conseil mis en place dans le cadre du plan il faut considérer cette démission comme une rupture pour motif économique *(Cass. soc., 11 juin 2008, n° 07-40.414)*.

	Notification à l'administration si + 10 salariés sur 30 jours	Assujettissable à l'obligation de revitalisation sur décision du préfet
Licenciement pour motif personnel	NON	NON
Prise d'acte de la rupture	NON	NON
Résiliation judiciaire	NON	NON
Fin de contrat à durée déterminée	NON	NON
Fin de mission de travail temporaire	NON	NON
Licenciement pour motif économique	OUI	OUI
Départ volontaire dans le cadre d'un plan de départs volontaires (hors GPEC)	OUI	OUI
Départ volontaire dans le cadre d'un accord de GPEC	OUI	OUI
Résiliation amiable pour motif économique (hors PDV)	OUI	OUI
Rupture conventionnelle	OUI	OUI
Préretraite	OUI	OUI
Démission du salarié faisant partie d'un PSE.	OUI	OUI

Calcul du montant de la contribution

Rappel : l'article D. 1233-4 prévoit que la notification du projet comprend « le nombre des licenciements envisagés ». C'est donc un projet que reçoit l'administration, projet qui l'oblige dans le délai d'un mois à prendre une décision d'assujettissement à l'obligation de revitalisation. Il ne s'agit pas des licenciements (ou des ruptures considérées comme équivalentes) qui sont effectivement réalisés.

En effet, selon l'article D. 1233-43 (applicable aux entreprises d'au moins 1000 salariés) pour le calcul de la contribution le nombre d'emplois supprimés est égal au nombre de salariés licenciés figurant sur la liste transmise à l'administration mentionnée à l'article L. 1233-47, duquel est déduit le nombre de salariés dont le reclassement, dans l'entreprise ou dans le groupe auquel elle appartient, est acquis sur le ou les bassins d'emploi affectés par le licenciement collectif.

Cet article L. 1233-47 du Code du travail vise la liste des salariés dont il est envisagé de rompre le contrat. Cette liste est établie à l'issue de la seconde réunion des représentants du personnel et comporte les noms, prénoms, nationalité, date de naissance, sexe, adresse, emploi et qualification du ou des salariés dont le licenciement est envisagé ainsi que les modifications qui ont pu être apportées au calendrier prévisionnel des licenciements, aux mesures de reclassement ou au PSE ainsi qu'au calendrier de leur mise en œuvre *(C. trav., art. R. 1233-46)*. Or, la deuxième réunion des représentants du personnel est séparée de la première par un délai qui, sauf disposition conventionnelle plus favorable, ne peut être supérieur à *(C. trav., art. L. 1233-30)* :

- 14 jours si le nombre des licenciements est inférieur à 100 ;
- 21 jours si le nombre des licenciements est au moins égal à 100 et inférieur à 250 ;
- 28 jours si le nombre des licenciements est au moins égal à 250.

Dans la mesure où il peut s'écouler 28 jours entre les deux réunions du comité d'entreprise, l'administration qui décide d'assujettir le fait, en pratique, sur la base du projet de licenciement qui lui est notifié en application de l'article L. 1233-46 et non sur la base de la liste nominative des salariés de l'article L. 1233-47 (pour les entreprises de 1000 salariés et plus). C'est d'ailleurs le cas des entreprises de moins de 1000 salariés car l'article D. 1233-46 fait référence à l'article L. 1233-46 et non à l'article L. 1233-47.

Une fois le projet de licenciement notifié, l'administration a 6 mois pour conclure une convention à compter de la notification du préfet.

De la liste nominative va devoir être soustrait pour le calcul de la contribution le nombre de salariés dont le reclassement, dans l'entreprise ou dans le groupe auquel elle appartient, est acquis sur le ou les bassins d'emploi affectés par le licenciement collectif *(C. trav., art. D. 1233-43)*.

Selon la circulaire du 12 décembre 2005, « Concrètement, cela correspond au nombre de salariés qu'il est envisagé de licencier à l'issue de la procédure livre III à l'exception des salariés qui ont été licenciés mais dont le reclassement interne au sein de l'entreprise ou du groupe est acquis dans le ou les bassins d'emplois affectés. A cet égard, l'ensemble des salariés dont le contrat de travail a été rompu, même ceux qui se sont reclassés en externe grâce à l'appui d'une éventuelle cellule de reclassement mise en place par leur ancien employeur, doit être pris en compte dans le nombre d'emplois supprimés. De même, l'ensemble des salariés bénéficiant d'un régime de préretraites totales publiques (ASFNE) ou d'entreprise après rupture du contrat de travail doivent être pris en compte dans le nombre d'emplois supprimés. En revanche, les salariés bénéficiant d'un régime de préretraites avec suspension du contrat de travail ne sont pas pris en compte dans le nombre d'emplois supprimés. Par ailleurs, l'ensemble des salariés ayant fait l'objet d'un reclassement interne au sein de l'entreprise ou du groupe par avenant à leur contrat de travail (après une proposition de modification acceptée du contrat de travail), y compris si cette modification implique une mobilité géographique, n'est pas pris en compte dans le nombre d'emplois supprimés à partir duquel est calculée la contribution de l'entreprise à la convention de revitalisation » *(Circ. DGEFP/DGTPE/DGE/DATAR n° 2005-42, 12 déc. 2005, § 1.2.1)*.

Or, depuis quelques années les grands plans de suppression d'emplois sont exécutés dans le cadre de plans de départs volontaires. Ceci soulève trois problèmes.

Le premier est l'incompatibilité des plans de départs volontaires avec l'article L. 1233-47 du Code du travail qui oblige à transmettre à l'administration la liste des salariés dont il est envisagé de rompre le contrat alors que le procédé des départs volontaires suppose que ces volontaires sont inconnus au jour de la transmission de la liste. Dans les conventions de revitalisation de grands groupes que nous avons étudiés l'administration a systématiquement inclus ces départs dans le nombre de licenciements pour motif économique assujettissables à l'obligation de revitalisation. C'est le cas par exemple du Plan Régional d'Évolution de l'Emploi et des Compétences d'Airbus, qui sans être un plan de départ volontaire ni encore un PSE à ce stade prévoyait 1232 suppressions d'emplois à Toulouse et qui a été assujetti à l'obligation de revitalisation sur la base du même nombre d'emplois (même si le montant fut renégocié par la suite en tenant compte des actions de revitalisation déjà engagées). C'est par exemple sur la base du nombre d'emplois supprimés dans le cadre d'un plan de départs volontaires que PSA a été assujetti à une obligation de revitalisation.

Le deuxième problème découlant du premier est de savoir combien de salariés accepteront de partir avec ce risque d'assujettir l'entreprise sur la base d'un nombre de ruptures bien supérieur à celles qui seront effectives : « *Quand une entreprise dit : je mets en place un plan de départ volontaire sur 6 mois qui va concerner 300 emplois. On ne sait pas si elle va supprimer ces emplois, si au bout du compte elle fera partir 200 ou 500. Est-ce qu'elle n'aura pas ses volontaires ? On ne sait pas quelle va être la nature de ces volontariats… Combien de reclassements internes ? Donc, dans ces cas, on doit envoyer des notifications avec des données, des effets qu'on ne connaît pas*. » (UT-DIRECCTE, pôle T).

Le troisième problème concerne la durée des procédures de plan de départs volontaires incompatibles avec les délais de conclusion et d'exécution des conventions de revitalisation. Un plan de départs volontaires peut durer un an, parfois plus, et être prolongé. C'est le cas de PSA dont le plan applicable de janvier 2009 à juin 2009 a été prolongé jusqu'à mars 2010. En juin 2009, à Rennes, 442 départs volontaires sur 850 programmés avaient été enregistrés. Il arrive également que plusieurs plans se succèdent ou qu'un plan fasse l'objet d'ajustements en augmentant le nombre de départs volontaires. Lorsque l'assujettissement a déjà été notifié, la question se pose de savoir si l'administration peut ou non notifier une nouvelle contribution à la revitalisation.

Pour l'instant, il n'y a pas de réponse vraiment claire à ces questions ni de doctrine de l'administration centrale. Les DIRECCTE font preuve de pragmatisme mais les pratiques sont peut-être différentes de l'une à l'autre.

▪ ENTREPRISES DE 1000 ET ENTREPRISES DE MOINS DE 1000

Le franchissement ou non du seuil d'effectif de 1000 salariés détermine si :

- l'entreprise est assujettie à la procédure de revitalisation de l'article L. 1233-84 qui renvoie à l'article L. 1233-71 qui régit le congé de reclassement (entreprises d'au moins 1000 salariés) ;
- ou à celle de l'article L. 1233-87 (entreprises d'au moins 50 salariés).

Néanmoins sont également soumises à l'obligation de proposer un congé de reclassement, et sont donc assujettissables à l'obligation de revitalisation les entreprises ou groupes d'entreprises au sens retenu pour le comité de groupe *(C. trav., art. L. 2331-1)* ou le comité d'entreprise européen *(C. trav., art. L. 2341-4)* et ayant au moins 1000 salariés. Ce seuil de 1000 salariés s'applique alors au groupe français ou au groupe d'entreprises de dimension européenne.

Quel que soit son effectif, une entreprise ou un établissement est donc assujettissable à l'obligation de revitalisation si elle appartient à un groupe français ou à un groupe d'entreprises de dimension européenne ayant au moins 1000 salariés.

Comité de groupe et comité d'entreprise européen : comment s'effectue la recherche de l'entreprise dominante ?

Les règles relatives à la mise en place du comité d'entreprise européen conduisent par renvoi à appliquer les mêmes critères que ceux de la mise en place du comité de groupe français.

Code du travail, article L. 2331-1 (Comité de groupe)
« I. - Un comité de groupe est constitué au sein du groupe formé par une entreprise appelée entreprise dominante, dont le siège social est situé sur le territoire français, et les entreprises qu'elle contrôle dans les conditions définies à l'article L. 233-1, aux I et II de l'article L. 233-3 et à l'article L. 233-16 du code de commerce.
II. - Est également considérée comme entreprise dominante, pour la constitution d'un comité de groupe, une entreprise exerçant une influence dominante sur une autre entreprise dont elle détient au moins 10 % du capital, lorsque la permanence et l'importance des relations de ces entreprises établissent l'appartenance de l'une et de l'autre à un même ensemble économique.
L'existence d'une influence dominante est présumée établie, sans préjudice de la preuve contraire, lorsqu'une entreprise, directement ou indirectement :
- peut nommer plus de la moitié des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance d'une autre entreprise ;
- ou dispose de la majorité des voix attachées aux parts émises par une autre entreprise ;
- ou détient la majorité du capital souscrit d'une autre entreprise.
Lorsque plusieurs entreprises satisfont, à l'égard d'une même entreprise dominée, à un ou plusieurs des critères susmentionnés, celle qui peut nommer plus de la moitié des membres des organes de direction, d'administration ou de surveillance de l'entreprise dominée est considérée comme l'entreprise dominante, sans préjudice de la preuve qu'une autre entreprise puisse exercer une influence dominante ».

Code du travail, article L. 2341-4 (Comité d'entreprise européen)
« Un comité d'entreprise européen ou une procédure d'information et de consultation est institué dans les entreprises ou groupes d'entreprises de dimension communautaire afin de garantir le droit des salariés à l'information et à la consultation à l'échelon européen ».

Code du travail, art. L. 2342-1 (Comité d'entreprise européen)
« Le chef de l'entreprise ou de l'entreprise dominante du groupe d'entreprises de dimension communautaire met en place un groupe spécial de négociation composé de représentants de l'ensemble des salariés, conformément aux dispositions de l'article L. 2344-1, en vue de la conclusion d'un accord destiné à mettre en oeuvre le droit des salariés à l'information et à la consultation à l'échelon européen ».

Code du travail, article L. 2341-5 (Comité d'entreprise européen)
« Pour l'application du présent titre, l'entreprise dominante s'entend au sens de l'article L. 2331-1 » [V ci-dessus comité de groupe !].

Il existe donc plusieurs seuils d'effectif déclenchant des obligations différentes :

Effectif	Obligation de revitalisation	Procédure applicable
≥ 1000 salariés	Oui	C. trav., art. L. 1233-84
≥ 50 salariés et < 1000 salariés	Oui	C. trav., art. L. 1233-87
< 50 salariés	Oui si l'entreprise appartient à un groupe français ou un groupe d'entreprises de dimension européenne d'au moins 1000 salariés	C. trav., art. L. 1233-84

Ces seuils d'effectif qui déclenchent des obligations différentes sont ensuite à combiner aux règles de consultation du comité d'entreprise qui déclenchent elles-mêmes l'obligation d'informer l'administration qui dispose ensuite d'un mois pour notifier l'assujettissement à l'obligation de revitalisation.

Les UT doivent donc se livrer à un examen approfondi des seuils d'effectif : « *On vérifie systématiquement la structuration de l'entreprise, est-ce qu'elle appartient à un groupe, quels sont les effectifs en Europe ? Ce n'est pas évident et l'entreprise ne nous le dit pas toujours* » (UT).

▪ LE PROBLÈME DES SIÈGES SOCIAUX EXTÉRIEURS AU BASSIN D'EMPLOI

En matière d'assujettissement une difficulté a été signalée, qui vient de ce que l'UT compétente en matière de notification du PSE n'est pas nécessairement l'UT concernée par l'impact des licenciements, et susceptible à ce titre d'être intéressée par la revitalisation. C'est ainsi qu'une société dont le siège social est implanté dans le bassin lillois a procédé à une série de licenciements dans plusieurs établissements implantés dans différents départements. Le PSE fut notifié à l'UT Nord-Lille car le siège de la société était installé dans l'agglomération lilloise. Les différentes UT des départements concernés par les licenciements furent contactées de manière informelle. Mais l'UT Nord-Lille nous a signalé qu'en l'absence de contact de ce type, une UT pouvait, le cas échéant, ne pas être informée des licenciements engagés par un établissement implanté dans son champ de compétence territoriale, ou en être informée après le délai d'assujettissement de l'établissement concerné.

Cette difficulté trouve son origine dans le fait que les règles qui déterminent l'UT compétente en matière de notification du PSE ne sont pas coordonnées avec les textes sur l'obligation de revitalisation qui ne parlent ni d'autorité administrative, ni d'entreprise, ni d'établissement, ni de siège social, mais d'entreprises « implantées » dans un bassin d'emploi.

En effet, l'article L. 1233-84 dispose que « Lorsqu'elles procèdent à un licenciement collectif affectant, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi **dans lesquels elles sont implantées**, les entreprises […] sont tenues de contribuer à la création d'activité et au développement des emplois et d'atténuer les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises **dans le ou les bassins d'emploi** ».

L'obligation de revitalisation doit donc bien être mise en place dans le bassin d'emploi qui est affecté.

Et l'article D. 1233-38 précise que « le ou les préfets dans le ou les départements du ou des bassins d'emploi concernés lui indiquent, dans un délai d'un mois à compter de la notification du projet de licenciement […] si elle est soumise à l'obligation de revitalisation des **bassins d'emploi** ».

Le Code du travail prévoit que la notification de l'assujettissement à l'obligation de revitaliser doit être effectuée un mois à compter de la notification du projet de licenciement prévue à l'article L. 1233-46. Cet article L. 1233-46 dispose que l'employeur notifie à l'**autorité administrative** tout projet de licenciement pour motif économique **de dix salariés ou plus** dans une même période de trente jours. Aucun texte ni aucune jurisprudence ne précise de quelle autorité administrative il s'agit lorsque l'entreprise est composée de plusieurs établissements implantés dans plusieurs départements. L'entreprise peut parfaitement notifier les licenciements dans une autre UT que celle du bassin d'emploi où devrait être exécutée la revitalisation sans que cette UT en soit informée, ou tardivement informée : « *Qui fait le suivi dans l'administration du travail ? Les textes sur la revitalisation disent simplement que l'entreprise notifie à l'administration compétente. Dans la pratique, c'est là où l'entreprise a son siège. Du coup ça nous met dans une situation difficile à gérer lorsqu'on est impacté par un PSE d'une entreprise qui n'a pas son siège dans le département. Il nous arrive d'être informés d'un PSE bien après que la notification en ait été faite à l'administration, et du coup les délais pour la revitalisation ont déjà commencé à courir. Malgré les outils informatiques, la DIRECCTE du siège ne nous informe pas systématiquement, du coup je sollicite la DGEFP pour qu'ils désignent un chef de file* » (UT).

Toutefois il existe un autre texte, non visé par les dispositions sur la revitalisation, qui est l'article L. 1233-19 du Code du travail qui dispose que « L'employeur qui procède à un licenciement collectif pour motif économique de **moins de dix salariés** dans une même période de trente jours informe l'autorité administrative du ou des licenciements prononcés ». Une jurisprudence transposable à l'article L. 1233-46 prévoit que l'autorité administrative compétente est celle dans le ressort de laquelle est situé le siège de l'entreprise **ou de l'établissement au titre duquel l'employeur forme le projet de licencier** *(CE 8 février 1985, n° 43161)*. Mais il n'en reste pas moins que si un projet de licenciement concernant plusieurs « départements » d'une société a été élaboré et décidé au niveau du siège social, l'autorité administrative compétente est celle du département dans lequel est situé ce siège *(CE 7 juill. 1989, n° 83053)*. Il est délicat, et peut-être illégal de demander à l'entreprise de notifier le licenciement à toutes les UT dont dépendent les établissements concernés.

Une circulaire administrative pourrait facilement remédier à cette difficulté. Elle préciserait que toute UT à qui serait notifié un plan de sauvegarde de l'emploi qui concernerait des établissements implantés dans plusieurs départements devrait en informer ses homologues avant de prendre une décision d'assujettissement ou de non assujettissement. Il faudrait également prévoir une possibilité de conclure autant de conventions de revitalisation que de bassins d'emplois concernés. L'article D. 1233-38 semble aller dans ce sens puisqu'il prévoit que le ou les préfets dans le ou les départements du ou des bassins d'emploi concernés indiquent à l'entreprise si elle sera soumise à l'obligation de revitalisation.

2.1.2 La décision d'assujettissement et l'économie de la convention

Le travail monographique permet de rendre compte plus spécifiquement, en suivant la trame temporelle de l'obligation de revitalisation, d'une part, des différentes dimensions prises en compte dans les décisions d'assujettissement et d'autre part, des pratiques et des points de vue concernant les études d'impact social et territorial prescrites par les services de l'Etat. Une attention particulière est enfin portée à l'assujettissement conservatoire.

- PRATIQUES D'ASSUJETTISSEMENT

Sur la période récente, compte tenu de l'accumulation des PSE, l'assujettissement a été quasiment systématique dans l'ensemble des départements étudiés, qu'il existe ou non une pratique d'assujettissement systématique *revendiquée comme telle*. Dans certains départements, cet assujettissement quasiment systématique s'est toujours pratiqué, en raison de l'état du tissu économique et des difficultés de longue date des bassins d'emplois en question (Nord). Dans d'autres départements (Ille-et-Vilaine), le caractère systématique est plus net encore : « *On ne se pose jamais la question de savoir si l'on assujettit ou pas une entreprise. Dès que l'UT reçoit un PSE, si l'entreprise est d'une taille telle qu'elle entre dans le dispositif, alors elle est assujettie* » (préfecture). Un représentant patronal regrette quant à lui l'assujettissement systématique opéré dans le département, en mobilisant des arguments relatifs à l'impact sur le territoire et aux pratiques inégales dans d'autres départements : « *La direction du travail a de l'écoute, mais la loi est appliquée de façon implacable. En fait, dans le texte, la convention de revitalisation ne doit être signée que lorsque le bassin d'emploi est secoué. Or, on peut avoir ici des conventions qui concernent de très faibles effectifs. Par exemple, il y a une société avec un établissement en Ille-et-Vilaine et un autre dans les Pays de la Loire. Le département 35 a imposé la revitalisation alors que les Pays de la Loire ne l'ont pas imposé. Pourtant, c'est la même entreprise et le nombre d'emplois supprimés était supérieur dans les Pays de la Loire. Autre exemple : quel est l'impact sur le bassin d'emplois de Rennes quand une entreprise y licencie 10 personnes ? Il y a un impact pour les salariés licenciés, ça oui, mais pour le territoire ?* » (UIMM).

Si la décision d'assujettir revient formellement au préfet, elle est en pratique informée, voire directement prise, par l'UT, dans de nombreux cas. L'UT prépare parfois elle-même le courrier informant l'entreprise de son assujettissement. Depuis 2008, l'Unité Territoriale de l'Eure rédige par exemple des courriers d'assujettissement très détaillés, qui reprennent les éléments factuels permettant d'objectiver la notion « d'impact significatif » sur le bassin d'emploi. Sont ainsi calculés différents ratios permettant d'apprécier les effets directs et indirects des suppressions d'emplois (en % de l'emploi industriel du bassin et de la commune). Pour le directeur-adjoint de l'UT, des efforts restent à faire cependant pour mieux évaluer l'impact sur l'intérim et les sous-traitants mais il souligne que les délais ne permettent pas une analyse très approfondie : « *Pourquoi on ne le fait pas ? C'est une question de timing. On ne peut pas parler trop tôt de la revitalisation quand on est en train de discuter du PSE avec les entreprises. On a un mois pour réagir à partir du moment où on nous présente le PSE. C'est ça l'urgence. Et très vite vient le moment pour notifier la revitalisation. En général on a quelques jours. Donc on n'a pas le temps d'approfondir la question* ».

Reste que le préfet peut finalement choisir de ne pas assujettir une entreprise, au regard de sa situation économique. Quelques cas ont été évoqués en ce sens, mais ils sont rares : dans la presque totalité des cas, l'assujettissement « va de soi » et fait consensus du côté de l'Etat. Notons que dans certains départements, le fait de pratiquer un assujettissement systématique, couplé à un grand nombre de PSE, se traduit par la signature de nombreuses petites conventions (10-20 emplois supprimés). C'est en particuliers le cas dans le Nord et dans l'Eure – où un système de mutualisation permet par ailleurs de collecter les petites contributions. La présence de « petites » conventions est également liée à la nature du tissu économique local : taille des entreprises locales, présence d'établissements relevant de grands groupes.

La détermination du nombre de SMIC permettant le calcul du montant de l'obligation, quasiment concomitante à la décision d'assujettissement, fait l'objet de pratiques diverses, et d'une négociation directe avec l'entreprise assujettie.

L'enquête monographique ne permet pas de dessiner une tendance relative à un taux moyen qui serait le plus fréquemment pratiqué, encore moins à une doctrine unifiée : c'est le cas par cas qui prévaut. Quelques représentants d'UT ont toutefois signalé que la dégradation du contexte économique et la fragilisation des bassins d'emploi avaient sans doute contribué à « pousser le curseur » vers un taux de 4 SMIC, en particulier dans les cas de fermeture – *a fortiori* si l'établissement appartient à un groupe qui, réévaluant la rentabilité de ses implantations, procède à des licenciements visant d'abord à préserver sa compétitivité. Si le taux d'assujettissement est quasiment toujours[27] déterminé au cas par cas, il découle aussi de l'appréciation que portent les services de l'Etat sur le PSE à l'origine de l'assujettissement, sur les moyens dont dispose l'entreprise, et sur l'adéquation entre ces deux éléments. Dans l'un des départements étudiés, un avis sur la situation financière de l'entreprise est également demandé à la trésorerie générale. Notons qu'en pratique, la question de l'assujettissement à l'obligation de revitalisation est abordée avec l'entreprise dès que s'engagent les discussions sur le PSE. Une forme de tension prévaut donc entre la trame administrative, la succession des opérations inscrites dans le droit du licenciement collectif et le droit de la revitalisation, et le continuum que forment, en pratique, les discussions entre l'entreprise et le représentant de l'UT dès la notification – voire l'annonce – du PSE. Le contenu des échanges entre l'UT et l'entreprise peut rapprocher, dans les faits, ces deux « moments administratifs », au service de la prise en charge d'une situation qui se présente, quant à elle, d'un seul tenant. Il n'y a pas, pour autant, confusion entre les deux dispositifs : « *Il se trouve que c'est une même situation qui donne lieu aux deux dispositifs – PSE et convention de revitalisation –, bien qu'ils n'aient pas du tout les mêmes objectifs. Il y a donc nécessairement une négociation globale, la recherche d'un équilibre* », entre la qualité du PSE et le montant dédié à la revitalisation (DIRECCTE). Ce même interlocuteur signale, par ailleurs, que l'équilibre recherché n'est pas strictement comptable. La négociation du nombre de SMIC déterminant le montant consacré à la revitalisation peut également intégrer la façon dont l'entreprise a géré la

[27] Dans l'un des départements enquêtés, la pratique du préfet consiste toutefois à ne jamais assujettir en deça de 4 SMIC. Dans un autre département, le taux pratiqué est rarement supérieur à 2 SMIC. La DIRECCTE indique considérer les critères suivants, pour fixer le taux d'assujettissement : la situation économique du territoire - secteur riche et développé dans le sud du département –, le contenu du PSE et la qualité du dialogue social. Sur cette base, et « *si tout se passe bien en référence à ces critères, le taux d'assujettissement est de 2* » (DIRECCTE).

procédure du PSE : « *Nous voyons s'ils ont tenu compte des observations que nous avons faites sur le PSE, s'ils ont négocié avec les partenaires sociaux* » (DIRECCTE).

Par ailleurs, si l'appréciation portée sur le PSE et la situation économique de l'entreprise permet de motiver la décision de l'Etat relative au taux d'assujettissement, ce dernier peut également être l'objet de négociations plus explicites encore avec l'entreprise assujettie. Ainsi, lorsque les choses se tendent, en cas de conflit dur et prolongé suite à une fermeture partielle par exemple, le taux d'assujettissement appliqué pour la revitalisation et le montant de l'indemnité supra légale prévue au PSE peuvent, le cas échéant, faire l'objet d'un deal explicite, pour débloquer les choses – au profit, on l'aura compris, de la seconde. L'un de nos interlocuteurs le concède, presqu'à regret – « *Ce n'est pas politiquement correct, mais c'est la réalité* » (DIRECCTE). Dans d'autres cas, plus exceptionnels, cette imbrication des discussions sur le PSE et l'obligation de revitalisation peut se traduire par une exonération de l'entreprise de son obligation de revitalisation, en contrepartie, par exemple, d'un report de la date prévue pour la fermeture d'un site : « *La convention peut parfois devenir un élément de négociation pour la conclusion du PSE. Début 2010, par exemple, le corps préfectoral s'est engagé et a demandé à une entreprise de 92 salariés de rester ouverte jusqu'à la fin 2011, pour que les salariés aient davantage de temps pour anticiper leur réinsertion professionnelle. Le corps préfectoral s'est fortement impliqué pour obtenir que l'entreprise ne ferme pas son site sur cette période. La convention est donc devenue un levier de négociation d'un PSE. Mais c'est une négociation qui ne porte pas strictement sur le montant, ni sur le périmètre, mais sur l'assujettissement lui-même, sur l'économie globale [de l'ensemble PSE et revitalisation, de la gestion de la restructuration]. Ces deux dispositifs ont des finalités différentes – l'obligation de l'employeur en matière de reclassement, l'obligation économique et territoriale de l'entreprise sur son territoire – mais nous ne cherchons pas nécessairement à les dissocier, parce qu'ils peuvent rétroagir, et créer ainsi une marge de négociation. La convention peut alors devenir un élément incitatif pour une prise en compte plus globale [des conséquences de la restructuration]* » (UT). Autrement dit, alors même qu'il s'agit d'exonérer l'entreprise de son obligation de revitalisation, et de renoncer à ce que celle-ci exerce une responsabilité particulière vis-à-vis de son territoire d'implantation *dans le cadre de cette obligation*, tout se passe comme si la « présence » - le « levier » - de l'obligation de revitalisation dans les échanges avait permis d'accéder à une prise en charge de la situation de fermeture faisant davantage place à l'anticipation - une autre gestion de la temporalité des opérations – ainsi qu'à une préoccupation - typique, quant à elle - de la revitalisation : maintenir l'activité (rester ouvert) pour que les salariés soient plus à même de préparer leurs réinsertion et transition professionnelles. L'exercice d'une responsabilité territoriale, dans ce cas précis, s'est en quelque sorte déporté en amont de l'exécution de l'obligation de revitalisation – qui, de fait, et d'un commun accord entre les parties, n'a pas eu lieu. En effet, la décision de prolonger le délai avant la fermeture du site intéresse directement les salariés qui y travaillent, mais aussi le territoire qui bénéficie ainsi du maintien, temporaire, de l'activité. L'exercice d'une responsabilité vis-à-vis du territoire a donc été assumé de façon anticipée par l'entreprise, en accord avec l'Etat, et en lien direct avec la négociation et la gestion du PSE.

La « grille de lecture » de la revitalisation invite-t-elle à revisiter les doctrines et pratiques d'accompagnement des mutations économiques ? C'est effectivement ce que suggère notre interlocuteur : « *Ce dispositif a changé la nature et la pratique des directions du travail. […] La convention de revitalisation offre un nouveau levier de négociation, en étant porteuse d'une approche du plan de sauvegarde de l'emploi plus globale, pas seulement sur le reclassement mais également en termes d'impact sur le territoire. Elle devient un levier sur*

l'obligation de reclassement et sur l'obligation de l'entreprise à soutenir l'activité sur un territoire. Elle élargit notre regard sur la restructuration et implique une vision d'ensemble du dynamisme territorial. Auparavant, nous avions un regard entièrement focalisé sur le salarié en perte d'emploi, et nous devions faire en sorte que l'entreprise lui retrouve du travail. Désormais, nous avons un regard plus ouvert sur la place et le poids de l'entreprise dans son territoire, sur l'impact des suppressions d'emplois. Cela va dans le sens de l'évolution administrative qui a conduit à la création des DIRECCTE : la convention de revitalisation rapproche les deux dimensions du développement économique que sont l'inspection du travail et le développement du territoire. Les services de l'Etat élargissent leur regard sur l'emploi à travers le processus de revitalisation : nous nous intéressons aux projets de développement des entreprises – et pas uniquement sur l'aspect emploi – mais aussi à la capacité de faire émerger des projets de développement » (UT). Nous y reviendrons.

Enfin, il faut aussi noter que certaines entreprises s'accommodent sans difficulté de la charge financière que représente l'obligation de revitalisation. Ainsi, en Isère, même en écartant un cas tout à fait atypique de négociation à la hausse du taux d'assujettissement (10 fois le SMIC pour un site de l'entreprise Yahoo !, fermé 18 mois après son inauguration par la Ministre de l'Economie, et après perception de 400 K€ de crédit d'impôt-recherche), il n'est pas rare que les entreprises proposent d'emblée d'abonder l'enveloppe « légale » avec des contributions « volontaires ». Les retombées attendues en termes d'image « socialement responsable » ne sont naturellement pas étrangères à ces comportements.

La détermination du montant de l'engagement financier de l'entreprise suppose par ailleurs que le nombre d'emplois supprimés dans le cadre du PSE soit stabilisé, le nombre de reclassements arrêté, afin que les parties puissent effectivement disposer du nombre d'emplois supprimés de référence pour l'obligation de revitalisation. Le délai de six mois prévu pour la signature de la convention permet notamment de « *voir où en est l'entreprise dans l'avancement de son PSE* » même si, pour beaucoup, « *dans un temps administratif, six mois, ce n'est rien* » (UT). Si les services de l'Etat prennent ici appui sur les instructions de la DGEFP pour déterminer l'assiette des emplois à retenir dans la convention, certains ont indiqué que les entreprises pouvaient, sur ce point également, tenter de négocier : « *De plus en plus de patrons viennent nous voir en nous demandant de ne pas tenir compte des départs volontaires. Si nous allons par là, il n'y a plus de revitalisation. Mais le départ volontaire ayant le caractère d'un licenciement économique, nous nous en tenons à l'application des textes. Nous sommes également interpellés sur les créations d'entreprise, au motif que les personnes créant leur emploi sont susceptibles d'en créer d'autres - mais on connaît la pérennité de ces entreprises… et ces personnes ont par ailleurs déjà bénéficié des mesures du PSE. Et maintenant, ils nous demandent également d'enlever les auto-entrepreneurs !* » (Préfecture).

Les services ayant à faire face à ce type de comportement indiquent n'avoir que très peu d'éléments de doctrine, de repères partagés ou de bonnes pratiques de la part de l'administration centrale. De fait, si la marge de liberté et d'interprétation qu'offre la « lettre » du dispositif (la loi) est appréciée, si la souplesse qu'elle procure est unanimement portée au crédit du dispositif par les services de l'Etat, les entreprises peuvent également chercher à en jouer : « *Sur la revitalisation, nous avons une très grande liberté, ce qui est très bien du point de vue des marges de manœuvre que cela nous donne. Mais certaines entreprises essaient de profiter de ces marges d'interprétation d'un département à l'autre : "ah oui, mais vos collègues, eux, ne comptent pas les créations d'entreprises !"* » (Préfecture). Nous reviendrons sur cet aspect du dispositif et sur les réactions

apparemment ambivalentes qu'il suscite, que nous pouvons, pour le moment, résumer ainsi : conserver la souplesse, mais donner des orientations. Notons toutefois que certaines DIRECCTE ont récemment engagé un travail de recension des pratiques et de définition d'orientations communes, pour aider précisément les UT dans ce travail *d'appréciation* des situations, des cas qu'elles ont à gérer. Dans l'un des départements étudiés, des discussions ont par exemple eu lieu, sous l'égide de la DIRECCTE, sur la façon dont il convient de décompter le nombre d'emplois retenus pour l'obligation de revitalisation. La pratique, dans ce département, consistait habituellement à déduire du nombre d'emplois supprimés un nombre d'« emplois recréés prévisionnels » – bénéficiant par ailleurs de l'aide à la création d'entreprise dans le cadre du PSE. Seuls toutefois étaient retenus dans ce décompte « les *projets de création d'entreprise paraissant les plus réalistes […] et qui avaient déjà été étudiés par le cabinet de reclassement* ». Au moment de l'enquête, une règle se dessinait, issue des échanges menés à l'échelle régionale, invitant d'une part à plafonner ces emplois prévisionnels liés à des créations d'entreprises à 10 % des emplois retenus dans la convention, et d'autre part à s'assurer que « *l'aide par emploi créé dans le cadre du PSE [soit] supérieure à l'obligation de revitalisation par emploi supprimé* ». Les discussions étaient cependant encore en cours sur ce point délicat, qui renvoie directement à la façon de gérer cette « zone grise », située à l'intersection entre les mesures individuelles du PSE et les actions de revitalisation. D'autres types d'actions, déjà réalisées, peuvent donner lieu à valorisation dans la convention de revitalisation ; nous revenons sur ce point dans la partie consacrée à la négociation de la convention proprement dite (2.2.1).

Notons par ailleurs qu'un autre élément peut intervenir dans le rapprochement du temps du PSE et de la revitalisation : l'intervention d'un prestataire, *a fortiori* si sa prestation intègre explicitement ces deux volets de la gestion de la restructuration que sont le PSE et la revitalisation. Dans de nombreux cas semble-t-il, un prestataire est effectivement présent dès les échanges entre l'Etat et l'entreprise sur la négociation du budget global.

Le risque enfin, à ce stade, est que l'entreprise choisisse de payer plutôt que de s'engager dans la négociation d'une convention de revitalisation, privant ainsi les bassins d'emploi des financements correspondant. La plupart des entreprises semblent accepter sans trop de difficulté le principe de l'assujettissement, même si l'obligation de revitalisation est fréquemment assimilée à une taxe, une pénalité – d'où les rudes négociations « financières », qui peuvent échouer, sur le montant global[28]. Il n'en reste pas moins que cette première étape requiert parfois un effort de pédagogie de la part des services de l'Etat. Ceci est tout particulièrement vrai – et difficile – lorsque les entreprises locales appartiennent à des multinationales dont les dirigeants *corporate* et les actionnaires ne conçoivent aucune responsabilité particulière vis-à-vis de leurs territoires d'implantation. Certains bassins d'emploi, du fait de la nature de leur tissu économique, sont spécialement et régulièrement confrontés à ce problème. Les entreprises concernées en témoignent d'ailleurs elles-mêmes, à l'instar de ce directeur de site, chargé de gérer au plan local le redimensionnement du site et le PSE qui l'accompagne : « *Cela n'a pas été évident d'expliquer les règles au corporate. Il faut montrer au groupe que nous conduisons bien la restructuration – sinon, on ne reste pas longtemps en place*

[28] Si l'obligation de revitalisation est généralement perçue comme un coût, c'est aussi qu'elle s'inscrit, de fait, dans le coût d'ensemble d'une restructuration, dont les entreprises tiennent scrupuleusement la comptabilité.

–, mais qu'il y a des étapes, des temporalités. De ce point de vue, c'était utile de mettre nos dirigeants face aux élus et aux pouvoirs publics ». Assumer une responsabilité vis-à-vis d'un territoire d'implantation n'a rien d'évident en effet vu d'ailleurs, et notamment du point de vue du niveau *corporate* qui gère, quant à lui, la restructuration à une autre échelle. L'intervention des représentants « naturels » du territoire que sont les élus et, à un autre titre, les pouvoirs publics, peut alors, comme ce fut le cas ici, contribuer à donner plus de poids à l'idée d'une responsabilité territoriale de l'entreprise, et aider ainsi les dirigeants locaux dans leurs propres rapports avec le groupe. Cet exemple signale que l'exercice de cette responsabilité territoriale, envisagé ici comme le fait de l'entreprise, peut être également dépendant de la façon dont les acteurs du territoire se mobilisent, et notamment de la nature de la relation qu'ils établissent avec les représentants de l'entreprise – niveau local et *corporate*.

Enfin, dès lors que le budget est arrêté, les entreprises ont généralement le souci d'une bonne utilisation des fonds de la revitalisation, qui, *a minima*, ne doit pas mettre leur image à mal : dans les cas les plus difficiles, c'est en effet le souci de la marque qui permet de faire aboutir les choses. Cette préoccupation, qui s'exprime d'emblée, est d'ailleurs présente tout au long du processus de revitalisation, y compris dans le choix des projets à financer : les entreprises sont aussi attachées à la façon dont, *via* leur soutien aux projets et actions de revitalisation, leur marque « s'affiche » sur le territoire. Les prestataires qu'elles mandatent sont également commis à y veiller. La question de l'image est également convoquée, par certains prestataires, en réponse à la question des « effets d'aubaine » : ne pas aider des « projets défaillants » constitue de fait une forme d'exigence de l'entreprise assujettie vis-à-vis de son prestataire. Dans ces conditions, comme l'indique un consultant, « *pourquoi pénaliser les entreprises qui disposent de moyens financiers et mettent en œuvre des programmes de développement ? Pourquoi prendre le risque de passer à côté d'un projet, si le fonds de revitalisation peut donner à ce projet plus d'atout pour réussir ? Sans compter la question de l'image, à laquelle nous tenons beaucoup. Nos clients nous disent toujours : ' lorsque nous entrons dans un projet, notre nom va y être associé. Si le projet concerne une société qui est en plein développement, qui nous permet de bénéficier d'un affichage supplémentaire, c'est intéressant. A l'inverse, cela signifie qu'il ne faut pas nous associer à des projets qui feraient la une des journaux parce que le porteur est un voyou ou un incompétent'* ». L'image de l'entreprise se joue également dans la teneur des rapports qui s'instaurent, dès cette phase de négociation, avec les services de l'Etat. Ceci est tout particulièrement vrai lorsque l'entreprise reste sur le territoire, et tient à entretenir de bonnes relations avec l'administration locale. Mais rien ne nous permet véritablement de dire que cette préoccupation serait moindre en cas de fermeture, lorsque l'entreprise quitte le territoire. Sauf cas exceptionnel, nos interlocuteurs n'ont rien signalé de tel.

▪ L'ÉTUDE D'IMPACT : POINTS DE VUE ET PRATIQUES

Si l'article L. 1233-85 du Code du travail prévoit que la détermination de la nature ainsi que des modalités de financement et de mise en oeuvre des actions de revitalisation peut se faire sur la base d'une étude d'impact social et territorial prescrite par les services de l'Etat, les interlocuteurs que nous avons rencontrés y voient rarement un intérêt à l'heure actuelle.

Les pratiques en la matière pouvaient cependant varier, selon les administrations concernées, jusqu'à la crise : dans certains départements, des études d'impact étaient

réalisées de manière systématique (Isère) ou encouragées par les services de l'Etat (Eure) alors que dans d'autres, les conventions de revitalisation n'ont pas été précédées d'études d'impact (Haute-Saône, Doubs, Nord, Oise, Ardennes, Ille-et-Vilaine).

La crise et la multiplication des plans sociaux ont fait converger les pratiques vers la non réalisation d'études d'impact : « *L'impact est évident tant les bassins d'emploi sont sinistrés* » (sous-préfecture). C'est la pertinence des études d'impact « au cas par cas » sur un territoire qui se trouve posée dans un contexte de crise. L'ampleur de l'impact d'un plan de licenciements sur un territoire va dépendre de… l'ampleur dans laquelle le territoire se trouve déjà impacté. Un plan comportant un nombre faible de licenciements au sens où il n'aurait pas conduit à un assujettissement dans un contexte économique plus favorable, a un impact significatif dans un contexte dégradé avec des plans sociaux récurrents.

Par ailleurs, de manière assez transversale dans les monographies réalisées, les administrations disposent de diagnostics et d'indicateurs en interne (activités des départements par industrie et espace géographique, taux de chômage, emploi industriel, demandes de chômage partiel…) sur lesquels appuyer leurs décisions et objectiver la notion « d'impact significatif ». Ceux qui ont fait procéder à des études d'impact avant la crise ont aussi bénéficié d'un apprentissage et considèrent avoir « *maintenant une bonne connaissance des bassins d'emplois. On n'y trouve rien de nouveau* » (DIRECCTE).

Un autre argument fréquemment rencontré fait référence au fait que, lorsqu'il y avait des études d'impact, celles-ci étaient réalisées par un cabinet financé par l'entreprise assujettie et l'impact pouvait avoir tendance à être minoré. Les services ne pouvaient alors s'exonérer de confronter les résultats à leur propre évaluation de l'impact. Enfin, face également aux besoins des territoires suite à l'augmentation des plans sociaux liés à la crise, le coût de la réalisation des études d'impact est considéré comme représentant autant de moyens qui viennent réduire le montant disponible pour la revitalisation. L'argument des délais disponibles avant les décisions d'assujettissement peut aussi être mobilisé pour ne pas réaliser ces études qui nécessiteraient un temps plus conséquent pour procéder à une analyse approfondie.

L'un des objectifs affiché de l'obligation introduite par la loi est « *d'atténuer les effets du licenciement sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi* »[29] par la reconnaissance qu'une « *restructuration peut gravement déstabiliser un bassin d'emploi, notamment à travers les effets en chaîne sur les sous-traitants* »[30]. UT et préfecture ont parfois mentionné trouver un intérêt particulier à la réalisation d'une étude d'impact circonstanciée : pour apprécier l'impact sur les sous-traitants et les intérimaires, et en tenir compte dans la détermination du taux d'assujettissement. Néanmoins, les acteurs semblent manquer d'outils pour établir un tel diagnostic sur les effets induits des restructurations des entreprises sur leur main-d'œuvre indirecte. Toutefois, dans un cas, ils se sont satisfaits d'indicateurs relatifs aux demandes de chômage partiel des sous-traitants sur le bassin d'emploi suite à un PSE d'un donneur d'ordre[31].

[29] C. trav., art. L.1233-84

[30] Circulaire DGEFP/DGTPE/DGE/DATAR n° 2005-42 du 12 décembre 2005 relative à la mise en oeuvre de l'obligation instituée à l'article L. 321-17 du Code du travail.

[31] « *C'est mécanique : un emploi supprimé chez PSA représente 2 emplois supprimés chez les équipementiers dans le département* » (UT).

La question se pose du périmètre en jeu et en particulier des intersections entre frontières géographiques liées aux bassins d'emploi et frontières économiques liées aux réseaux de sous-traitants de l'entreprise en restructuration, pour établir les études d'impact. Cette question peut s'avérer sensible pour les entreprises donneuses d'ordre : « *L'intérêt, c'est de réfléchir à 'comment on peut compenser', mais mesurer la perte, je ne comprends pas, je ne vois pas l'intérêt. En plus, pour les fournisseurs, il est exceptionnel que le réseau fournisseur, par exemple pour l'usine de Rennes, soit à Rennes. Il sera peut-être en Bretagne, en Bretagne-Normandie, en Chine ou ailleurs. Et puis, on s'arrête où ? On prend les rangs 1, les rangs 2, les rangs 3 ? Que l'on paie un cabinet pour faire de la création de postes ou du reclassement, là c'est un autre débat* » (entreprise). Le même type de controverses pourra apparaître lors de la définition du périmètre de la convention et de la possibilité pour des sous-traitants de bénéficier d'actions ciblées de revitalisation même s'ils se situent en-dehors du bassin d'emploi (*cf. infra*).

Dans trois cas cependant, sur l'ensemble des monographies réalisées dans le cadre de l'étude, des études d'impact ont été conduites par les entreprises en amont de leur plan de restructuration, sans être donc commanditées par les services de l'Etat. Airbus a ainsi réalisé des études d'impact sur les conséquences de son plan de restructuration, Power 8, qui prévoit 1502 suppressions et 4500 créations de postes au niveau national. Cette étude sera mentionnée dans la convention de revitalisation dans le cadre des arguments servant à limiter l'impact de la restructuration. Sony, elle, a mandaté dès la décision de fermeture du site fin 2008 un cabinet pour l'aider à trouver et examiner des projets de reprise du site. Ce cabinet va réaliser une étude d'impact bien avant la notification du PSE et la signature de la convention de revitalisation, qui sera là aussi mentionnée explicitement dans le texte final de la convention. Enfin, Aluminium Péchiney faisait réaliser une étude d'impact par anticipation un an avant la réalisation de son plan de licenciement qui propose une évaluation du nombre de suppressions d'emplois tenant compte des intérimaires et des fournisseurs (238 salariés d'Aluminium Péchiney auxquels s'ajoutent 29 salariés de fournisseurs et 35 intérimaires).

Les conventions de revitalisation mentionnent dans les trois cas que ces études d'impact ont été réalisées par des prestataires et par anticipation, dans une trame temporelle où PSE et revitalisation sont articulés dès leur conception par les entreprises : « *Notre contrat était signé avant la convention de revitalisation dans une procédure d'anticipation. Alcan a mis en place une réflexion sur la revitalisation dès la signature du PSE pour que cette anticipation permette de faire émerger des emplois susceptibles d'être offerts aux salariés pour une fermeture prévue fin 2006. Pendant 9 mois, nous avons travaillé à la revitalisation alors que la fermeture n'a eu lieu que fin 2006. L'objectif affiché (du point de vue du Comité d'Entreprise), dans le cadre du dialogue social, était la revitalisation* » (prestataire). Dans le cas d'Aluminium Péchiney, la convention enregistre finalement la manière dont l'entreprise aura satisfait ses obligations *via* des étapes préalables. Ces étapes « pré-signature » n'apparaissent donc pas strictement comme des étapes de négociation mais aussi comme des étapes de mise en œuvre. Les acteurs, quand ils en connaissent l'existence, indiquent alors que le contenu de l'étude d'impact est sans intérêt, et sont, de façon générale, très dubitatifs sur l'apport des études d'impact (« *Ce n'est pas pro-actif, ça ne sert à rien* » diront aussi bien le maire que le responsable de Carbonne Savoie). L'utilité de l'étude d'impact commanditée par Sony se révèle aussi pour le moins ambiguë, du point de vue des services de l'Etat. Ces derniers avaient en effet une idée assez précise de l'impact de la fermeture de Sony et savaient d'emblée que la convention de revitalisation servirait essentiellement à soutenir la reprise du site. En outre, la fermeture ne se fera réellement sentir sur l'économie locale qu'au-delà de deux

ans : « *Ce qui nous intéressait, c'est de repérer les effets de masse salariale. D'ailleurs, pour le coup, la fermeture de Sony c'est une explosion de la masse salariale pendant deux ans. Les PSE, les indemnités extra-légales… En un an, ils ont récupéré trois fois la masse salariale. Donc pour le moment, l'économie locale est innervée par la fermeture de Sony, aussi paradoxal que cela puisse paraître. Deuxième impact : les flux, les fournisseurs. Or Sony fonctionnait en vase clos. Donc pas besoin de faire une étude d'impact pour être au clair sur l'impact réel de la fermeture du site. Néanmoins, l'étude d'impact nous a complètement légitimés dans l'idée qu'il fallait tout mettre sur la reprise du site* ». Une fonction latente de l'étude d'impact pourrait néanmoins avoir été de permettre de justifier la revitalisation auprès de la direction de Sony : « *L'étude d'Oneida a confirmé que l'impact de la fermeture de Sony était important. Elle servait également à justifier auprès de sa propre hiérarchie que Sony-Pontonx mette de l'argent* ». Ce dernier point n'est peut-être pas aussi anecdotique qu'il le paraît. Si l'étude d'impact permet d'objectiver et de rendre visible une partie au moins des conséquences d'une restructuration sur un territoire, elle peut peut-être, dans certains cas, faire également office de « représentant » ou de « porte parole » du territoire en question – à l'instar des élus ou des pouvoirs publics que nous évoquions dans un exemple précédent –, y compris dans les rapports et les négociations qui se nouent *au sein même de l'entreprise*, entre les dirigeants locaux et la maison mère par exemple. En ce sens, l'étude d'impact peut constituer l'une des pièces susceptibles de faciliter l'exercice d'une responsabilité territoriale de l'entreprise.

▪ L'ASSUJETTISSEMENT CONSERVATOIRE ET LE RESPECT DES DÉLAIS

Une autre difficulté à laquelle est souvent confrontée l'administration tient au délai d'un mois dont dispose le préfet pour assujettir l'entreprise *(C. trav., art. D. 1233-38)*.

Le préfet doit d'abord recueillir les observations de l'entreprise.

Puis il apprécie si ce licenciement affecte, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi concernés en tenant notamment compte du nombre et des caractéristiques des emplois susceptibles d'être supprimés, du taux de chômage et des caractéristiques socio-économiques du ou des bassins d'emploi et des effets du licenciement sur les autres entreprises de ce ou ces bassins d'emploi.

Selon la circulaire du 12 décembre 2005 « L'appréciation de l'effet du licenciement repose sur la connaissance qu'a le préfet du bassin d'emploi concerné et de sa situation. Un licenciement d'un même nombre de salariés ne sera pas considéré de la même manière selon le bassin d'emploi où ce licenciement interviendra. Une entreprise prévoyant de licencier trente salariés dans un bassin d'emploi et le même nombre dans un autre bassin d'emploi pourra n'être soumise à l'obligation que pour l'un des deux bassins d'emploi, en fonction de l'effet de ce licenciement sur chacun de ces deux bassins d'emploi » *(Circ. DGEFP/DGTPE/DGE/DATAR n° 2005-42, 12 déc. 2005, § 1.1.2)*.

La décision du préfet est un acte administratif unilatéral c'est-à-dire un acte de droit public, non législatif et non juridictionnel, destiné à régir le comportement d'une ou plusieurs personnes qui, tantôt étrangères tantôt associées à son édiction, n'en sont pas, juridiquement, les auteurs. Il s'agit également d'un acte décisoire (une décision) faisant grief.

La décision est nécessairement explicite : dans la mesure où il ne s'agit pas d'une demande faite à l'administration, il ne peut pas y avoir de décision implicite. En revanche en cas de recours hiérarchique introduit contre la décision du préfet une décision implicite de rejet est susceptible d'être rendue par le ministre.

Il arrive assez fréquemment que les services de l'État n'aient pas eu le temps d'instruire le dossier. Le préfet prend alors une décision d'assujettissement dite « conservatoire » car elle permet de préserver le délai d'un mois. L'administration voit ensuite s'il convient ou non de conclure la convention.

Il est dès lors évident que le préfet ne statue pas selon les critères fixés par l'article D. 1233-38 du Code du travail. Certains actes de notification que nous avons pu consulter ne sont pas motivés, ce qui les fragilise juridiquement. Une décision du tribunal administratif de Strasbourg a ainsi annulé la décision d'assujettissement d'un préfet parce qu'elle ne répondait en rien aux critères fixés par l'article D. 1233-38 (voir encadré).

Tribunal administratif de Strasbourg, 9 juin 2009, SA MORGAN CUPEX, n° 0603736 (extraits).

« Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article R. 321-17 [ancien] du Code du travail que, pour apprécier si un licenciement collectif affecte, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi concernés, il y a lieu de tenir compte du nombre et des caractéristiques des emplois susceptibles d'être supprimés, du taux de chômage et des caractéristiques socio-économiques du ou des bassins d'emploi ainsi que des effets du licenciement sur les autres entreprises de ce ou ces bassins d'emploi ; qu'en l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la Société Morgan Cupex a supprimé 54 emplois ; que si le préfet du Haut-Rhin soutient qu'en décembre 2005, d'autres entreprises ont supprimé des emplois pour un total de 140, il ressort des pièces du dossier que le taux de chômage dans la zone d'emploi Colmar/Neuf-Brisach était de 7,4 % au 1er semestre 2006 contre 9,5 % en France, 8,7 % en Alsace et 9,2 % dans le Haut-Rhin pour la même période ; qu'en outre, s'agissant de l'impact des licenciements effectués par la Société Morgan Cupex sur les fournisseurs locaux, il ressort des pièces du dossier que la société requérante n'effectuait localement que 5 % de ses achats et que seuls 3,29 emplois étaient amenés à disparaître suite aux licenciements effectués ; qu'enfin, la fermeture du site a causé une perte de taxe foncière de 0,09 % pour la ville de Colmar et de 0,65 % pour la communauté d'agglomération de Colmar ; que, dans ces conditions, le licenciement collectif auquel a procédé la société requérante n'a pas affecté, par son ampleur, l'équilibre du bassin d'emploi dans lequel elle est implantée ; qu'il s'ensuit que c'est à tort que, par les décisions attaquées, le préfet du Haut-Rhin puis le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ont décidé son assujettissement à l'obligation de revitalisation du bassin d'emploi ».

2.2 La convention de revitalisation

Les modes d'intervention de l'Etat et l'organisation d'une gouvernance locale autour des conventions de revitalisation, la mise en œuvre d'une responsabilité territoriale et la

question de l'inscription de l'entreprise dans le dispositif sont étudiés d'une part, au niveau de la conception et de la rédaction de la convention (2.2.1) et, d'autre part au niveau de son contenu (2.2.2).

2.2.1 Conclusion de la convention

Le « temps » de la conclusion de la convention de revitalisation est analysé à partir de quatre axes : l'organisation des services de l'Etat (UT, Préfecture, DIRECCTE) dans la négociation et la rédaction des conventions ; la détermination du périmètre de la convention ; les consultations amont auprès des collectivités territoriales et des membres de la COPIRE ; les apprentissages des représentants de l'Etat et des parties prenantes dans le pilotage des conventions de revitalisation.

- CONVENTION AVEC L'ÉTAT OU ACCORD COLLECTIF

Pour ce qui est de la prise en charge de l'objectif de revitalisation dans le cadre d'un accord d'entreprise, seul l'accord de l'entreprise Hélio Corbeil Quebecor – seul cas de ce type étudié – nous permet d'interroger la pertinence et l'intérêt de ce type de contractualisation en comparaison des conventions de revitalisation.

L'imprimerie Hélio Corbeil est une imprimerie installée dans le centre ville de Corbeil, depuis 1820. Elle connaît au fil du temps, du fait des évolutions technologiques et dans un contexte de crise du secteur de l'imprimerie, des diminutions régulières de ses effectifs. Ainsi, l'imprimerie comptait 2200 salariés en 1974, 600 en 1986, 239 salariés au 31/12/2006 et 104 actuellement. En 2006, le groupe Quebecor, engagé dans le secteur de l'imprimerie et confronté à la baisse des volumes en héliogravure qui entraîne une baisse des prix sur le marché de ce procédé d'impression, est contraint une nouvelle fois de réévaluer son dispositif industriel en réduisant ses capacités de production. Cette réduction intervient dès lors sur les machines les moins productives et les moins rentables, dont celles installées à Corbeil. Ces machines de faible laize étaient de plus, selon la direction de l'entreprise, les plus frappées par la concurrence d'autres machines ayant des cadences plus élevées et/ou des coûts d'exploitation plus faibles. La société Hélio Corbeil Quebecor a donc souhaité mettre en œuvre un plan de restructuration destiné à reconstruire sa rentabilité et sa compétitivité, ainsi que celle du secteur d'activité du groupe. Par ailleurs, selon la direction de l'entreprise, les résultats financiers de la société Hélio Corbeil Quebecor, déjà en baisse en 2004 et en 2005, imposaient une révision du modèle économique du site et de ses paramètres de gestion. Afin de sauvegarder l'activité sur le site de Corbeil, la société prend donc la décision de se restructurer.

Le PSE, validé en mars 2006, a ciblé une suppression de 124 postes sur 239, mais aussi des modifications importantes des contrats de travail pour le personnel maintenu en poste, en matière d'horaires de travail, de cadre de prise des congés, de réduction du coût unitaire du travail (alignement des salaires de base de l'ensemble du personnel sur la moyenne du groupe, soit une diminution selon les postes pouvant aller jusqu'à 20 %, impliquant la suppression de la prime « protocole » et la fixation de la majoration des

heures de nuit à 25 %). Le PSE incluait des mesures de reclassement internes et externes relativement classiques, et notamment une aide à la création d'entreprise pour les salariés licenciés (aide de 10.000 euros sur présentation de justificatifs, avec possibilité d'abondement de 4000€). Cette prime s'inscrivait explicitement dans le cadre de la réindustrialisation du bassin d'emploi.

Malgré le nombre de licenciements annoncés, on notera qu'aucun assujettissement n'a été notifié à l'entreprise dans les délais prescrits pour celui-ci.
A la suite et sous la pression syndicale, une réunion s'est tenue en juin 2006 en préfecture, présidée par le Préfet et associant la Direction de l'entreprise, les syndicats et les représentants des collectivités territoriales concernées. A la suite de cette réunion et sur proposition de la direction assistée du cabinet IEN, un accord d'entreprise a été négocié pour conduire la revitalisation. Il est signé le 14 septembre 2006 par Hélio Corbeil Quebecor, le syndicat FILPAC CGT et la CFE-CGC.

Dans le cadre de cet accord, l'entreprise s'engageait au soutien et à la création de nouveaux emplois et de nouvelles activités, ou de leur développement, sur le bassin d'emploi de Corbeil Essonne. L'accord, conclu pour une période de trois ans, prévoyait un financement de 220 800 euros pour conduire les actions suivantes :

- Des actions d'appui financier contenues dans le PSE en appui à la création d'entreprises et à l'embauche d'anciens salariés d'Hélio ;
- Des actions hors PSE :
    - Constitution d'un comité de pilotage chargé de mettre en œuvre les actions nécessaires, comité présidé par la direction et impliquant les syndicats et les pouvoirs publics (institutions nationales, régionales, départementales et municipales) ;
    - Expertises/études à hauteur de 50 % de l'enveloppe allouée notamment dans le cadre d'une action prioritaire d'étude d'opportunité d'une réimplantation sur le bassin (étude des besoins du marché et de leur évolution, réalisation d'un business plan, identification des besoins en matériel et des défis technologiques, prospection pour l'implantation de la nouvelle usine).

L'étude d'opportunité réalisée par le cabinet IEN (70 K€ environ) et l'accompagnement du comité de pilotage pris en charge par le cabinet Alpha (environ 40k€) ont abouti au constat d'une non pertinence économique de la réimplantation d'un nouveau site sur le bassin.

De ce fait, hormis les effets des actions contenues dans le PSE, réintégrées dans l'accord d'entreprise dédié à la revitalisation (et ayant bénéficié d'un abondement *via* l'accord d'entreprise de 112 K€ environ), le bilan semble largement limité en matière de revitalisation effective du territoire.

Signalons en premier lieu que le non assujettissement de l'entreprise a sans doute limité le potentiel d'anticipation et d'implication des acteurs publics (Etat, collectivités) dans la mise en œuvre d'une revitalisation concertée. Cette situation laissant davantage la responsabilité de la revitalisation territoriale au seul dialogue social interne à l'entreprise.

Ainsi, on a pu noter que malgré la nomination dans le texte de représentants de l'Etat et des collectivités au sein du comité de pilotage, ceux-ci n'ont pas participé aux rencontres.

Par ailleurs, cette situation contractuelle et l'organisation des acteurs qu'elle a pu générer limitent sans doute selon nous :

- L'articulation entre l'entreprise et son territoire, davantage impulsée dans le cas de conventions de revitalisation impliquant l'Etat mais aussi les collectivités ;
- La sécurisation de la pertinence des actions retenues. Dans un contexte de crise structurelle de l'imprimerie et de délocalisation, on peut se demander si l'étude d'opportunité d'une réimplantation de l'imprimerie sur le bassin était véritablement pertinente. Cette question aurait sans doute pu être posée et partagée au-delà des contours de l'entreprise, et en lien avec l'Etat et les collectivités concernées.

ORGANISATION DES SERVICES DE L'ETAT RELATIVEMENT À LA NÉGOCIATION ET LA RÉDACTION DES CONVENTIONS DE REVITALISATION

Notons d'emblée que la phase de négociation et de rédaction de la convention déborde, le plus souvent, le délai imparti : elle s'étend fréquemment sur neuf mois plutôt que les six mois prévus par le Code du travail. Certains le concèdent sans difficulté : « *sauf à vouloir faire du copier-coller, il est impossible de tenir ce délai. Si nous voulons vraiment prendre le temps de la négociation et de la concertation, pour monter des actions innovantes, être au plus près des besoins des bassins d'emplois et des salariés, et des demandes des élus, c'est impossible* » (Préfecture). Par ailleurs, il n'y a pas *une* façon de procéder, en particulier du point de vue des modalités d'implication des préfectures et/ou des sous-préfectures, et de leur coopération avec les UT et la DIRECCTE. Les configurations locales sont là aussi hétérogènes. Néanmoins, quelques grands traits se dessinent – avec tous les « écarts » possibles.

L'UT et la (sous) préfecture en première ligne, aidées de la DIRECCTE

La répartition des tâches est fréquemment la suivante : l'UT tient la plume, parfois aidée – mais de façon extrêmement variable selon les départements – par les chargés de mission de la DIRECCTE. Dans les cas où cette collaboration – toute récente – fonctionne, la complémentarité des compétences est explicitement valorisée : « *La DREAL a une compétence économique qui est sans commune mesure avec la nôtre. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de travailler ensemble. Je suis, pour ma part, juriste en droit social ; je ne maîtrise pas la carte du territoire* » (chargé de mission UT). Dans ce cas précis toutefois, qui concerne le département du Nord, les chargés de mission de l'ex-DRIRE interviennent à condition que les emplois à recréer soient de nature industrielle, excluant à ce jour toute contribution à l'élaboration de conventions d'entreprises relevant du secteur des services.

L'association des « ex-DRIRE » au processus d'élaboration et de négociation des conventions est cependant loin d'être la règle. Ainsi, dans l'Eure, seuls les agents de

l'ex-DDTE sont jusqu'à présent mobilisés sur l'ensemble de la procédure. Un travail interne est en cours sur l'implication des chargés de mission venus de l'ex-DRIRE dans le dispositif de revitalisation. Leur possible contribution à la phase d'élaboration des conventions est particulièrement visée : « *Ils sont invités en comité d'engagement mais en l'état actuel des choses, ça ne sert à rien, ils n'ont aucun apport. Leurs apports seraient intéressants très en amont. Il faut qu'on les mette dans la boucle très en amont, pour qu'ils puissent faire le lien avec leurs dispositifs et nous aider à inscrire les conventions dans des projets de développement existants* ». De fait, dans un certain nombre de départements, les chargés de mission de l'ex-DRIRE participent aujourd'hui davantage au pilotage des conventions – notamment comme « apporteurs » de projets – qu'ils ne contribuent à leur élaboration. Un certain nombre de responsables de pôle 3 E estiment toutefois que ceux-ci devraient être progressivement associés en amont, notamment pour établir davantage de connexions entre les conventions de revitalisation et leurs propres dispositifs collectifs. En revanche, plusieurs représentants de pôle 3 E font part d'une certaine réserve quant à l'intérêt de leur implication dans le cadre de *petites* conventions – dont le nombre augmente par ailleurs dans de nombreux départements.

Dans tous les cas, la convention est ensuite soumise aux services de la préfecture – ou sous-préfecture - puis au préfet – ou sous-préfet – pour validation. L'interaction est souvent forte tout au long du processus entre l'UT et la préfecture ou la sous-préfecture. Lorsqu'ils interviennent principalement en soutien, les services de la préfecture font, par exemple, un travail de relecture visant notamment la sécurisation juridique de la convention : « *Nous intervenons en consolidation sur la clarté de la convention. La DIRECCTE prend en charge la part plus technique du travail. Nous nous assurons, de notre côté, que la convention est bien consolidée juridiquement pour que nous soyons à même d'en assurer le suivi. Nous veillons également à la bonne articulation avec les conventions partenariales [entre l'entreprise assujettie et les prestataires]* » (Sous-préfecture). Mais dans d'autres cas, la préfecture ou la sous-préfecture, plus directement impliquées, sont en première ligne avec l'UT pour négocier et rédiger la convention. Elles peuvent aussi rester l'acteur central de la négociation avec l'entreprise. Là encore toutefois, c'est le cas par cas qui prévaut : un préfet généralement très impliqué peut, sur certaines conventions – et pas nécessairement les moins grosses – choisir de déléguer l'ensemble de la négociation à l'UT. Notons que certaines préfectures se sont par ailleurs dotées de moyens importants, dédiés à l'élaboration et au suivi des conventions : « *Nous avons eu la chance d'avoir des Préfets qui se sont intéressés à l'activité économique du département et qui ont tout de suite vu que le dispositif de revitalisation était un levier porteur pour l'action économique de l'Etat. Dès 2006, a ainsi été créé un poste de chargé de mission « mutations économiques » auprès du Préfet* » (Préfecture).

La répartition des tâches entre le niveau préfecture et sous-préfecture est variable et il est là aussi impossible de dégager une règle générale. Elle peut s'opérer en fonction de la taille des PSE et, plus encore, du risque politique associé à la gestion du dossier. La préfecture peut ainsi se réserver les dossiers les plus importants, en s'impliquant personnellement dans la négociation avec l'entreprise, sur la base des éléments techniques transmis par l'UT. Le cas de la convention Sony, dans les Landes, qui fait l'objet d'une monographie, illustre cette configuration. Mais l'impulsion donnée par les sous-préfectures n'est pas moins importante. Certaines se sont fortement emparées de la question de la revitalisation, et s'impliquent elles aussi au plan politique, y compris à l'appui des rapports qu'elles entretiennent avec les dirigeants des entreprises locales, grandes ou moins grandes, et de leur connaissance des filières implantées dans leur département (Yvelines, Meurthe-et-Moselle).

Quelle contribution des DIRECCTE à l'élaboration des conventions : du vade-mecum à l'accompagnement de la production d'une « jurisprudence » locale

Outre qu'elles varient selon les configurations locales, les modalités de collaboration entre les services de l'UT et les chargés de mission des DIRECCTE autour des conventions de revitalisation sont aujourd'hui loin d'être stabilisées au plan local. Elles font dans un certain nombre de cas l'objet de réflexions, voire de chantiers engagés par les DIRECCTE pour, précisément, mieux formaliser le rôle de chacun. Dans tous les cas, c'est notamment la contribution du niveau régional de la DIRECCTE à un dispositif perçu comme très territorialisé, et valorisé comme tel, qui est en jeu.

A ce jour, la contribution des chargés de mission de la DIRECCTE au travail d'élaboration des conventions est encore fréquemment tâtonnante[32], à la recherche d'un « juste » équilibre – au sens de la « justesse » et non de la justice. Les chargés de mission de la DIRECCTE peuvent apporter, on l'a dit, leur connaissance du tissu économique et des problématiques de développement régional, attachées en particulier aux principales filières du territoire. A ce titre, comme l'indique un responsable de pôle 3 E, les agents des DIRECCTE peuvent nourrir le processus d'élaboration des conventions, sans toutefois chercher à en « diriger » le contenu, ni à « imposer » une stratégie qui viendrait « d'en haut » : « *Au moment de la décision d'assujettissement, c'est vraiment du domaine de l'UT, c'est le Code du travail. Mais il y a une atmosphère de connaissance des dossiers industriels et des filières dans la région qui est en train de se créer au sein de la DIRECCTE – dans laquelle les UT sont en interaction avec le pôle 3 E –, sur les grandes orientations données sur telle ou telle filière. Cette coloration est prise en compte par les UT dans leur traitement des conventions. […] Les UT, qui sont en partie conceptrices sur le sujet, mettent tout ça en cohérence. […] Cela se serait peut-être passé sans la DIRECCTE, je ne sais pas. Mais nous avons quand même maintenant des orientations régionales, sectorielles au moins, qui permettent probablement d'orienter les dispositions des conventions de revitalisation. Mais nous n'en demandons pas plus. Quel serait l'intérêt de tout discuter au niveau régional ?* ».

Cette dimension du travail des UT, chargées de fait de cette « mise en cohérence » au plan local, est fortement valorisée par les intéressés. Elle est également directement associée à la souplesse du dispositif qui se traduit, dans le travail d'élaboration des conventions, par la recherche des actions les plus pertinentes, celles qui font sens au regard du contexte local : « *La cohérence régionale a ses limites. Il faut travailler sur des dispositifs de mutualisation à l'échelle des bassins d'emplois, parce qu'on est vraiment dans des dynamiques de bassins, des logiques territorialisées. Ce sont toujours des situations très particulières, en fonction de la nature des suppressions d'emplois et du moment où elles surviennent. On ne peut pas transposer et définir un schéma type régional de convention de revitalisation, cela n'aurait aucun sens. Revitaliser une entreprise dans le Haut-Doubs ou dans la vallée vosgienne, ne pose pas du tout les mêmes questions que si on est dans l'aire urbaine. Et de la même façon, les actions à mettre en œuvre sur Besançon ne sont pas celles qu'il serait pertinent de mettre en place sur l'aire urbaine, parce que le système d'acteurs n'est pas le même, les outils disponibles sur le territoire ne sont pas les mêmes, et les enjeux de développement non plus* » (UT). Notons d'ailleurs que cette liberté, mais aussi cette responsabilité qu'offre le dispositif, se traduit parfois également par une attente, l'instauration d'une véritable

[32] Sauf cas particulier d'implication forte, sur une convention donnée, pour la recherche d'un repreneur par exemple (cas de la convention Sony étudiée dans le cadre de l'étude).

obligation de résultat : « *La revitalisation c'est passionnant parce qu'il y a de belles choses à faire, dès lors, que l'on s'entend, que l'on est cohérent et que l'on a une visée stratégique. Nous sommes des techniciens, mais cela ne nous empêche pas d'avoir des idées, de faire des connexions, pour dépasser par exemple le simple cadre institutionnel : inclure les EPCI, les collectivités territoriales, les pôles d'excellence et les pôles de compétitivité, clairement cités par les circulaires d'application. Il faut ensuite se mettre en ordre de marche, au service d'un territoire, puisque la revitalisation est un moyen parmi tant d'autres d'oeuvrer pour le développement de ce territoire. […] Le législateur nous a permis à nous Etat, services déconcentrés, d'être souples et, sans que ce soit péjoratif, de faire 'ce que l'on veut'. […] Mais il faudrait que la loi ou le décret prévoie qu'en cas d'inexécution partielle, selon des modalités à définir, on puisse dépasser la simple obligation de moyens pour 'juger' les résultats de l'entreprise ou du cabinet qu'elle a mandaté. […] Avec cette possibilité de sanction, ce serait vraiment le meilleur outil, comportant à la fois une dimension territoriale, une vision stratégique et ayant un impact réel : un outil à la main des services et en lien avec les collectivités, avec lequel, vraiment, l'Etat a encore voix au chapitre* » (chargé de mission UT).

Il n'en reste pas moins que le travail des UT peut être outillé, équipé au plan méthodologique par les DIRECCTE. Ces dernières peuvent également favoriser la tenue de débats de doctrine, voire contribuer à la production d'une forme de « jurisprudence » locale. Précisons chacun de ces points.

Dans l'un des départements étudiés, au moment de l'enquête, un travail était en cours à la DIRECCTE, visant à mieux formaliser les rôles entre les différents services de l'Etat intervenant dans l'élaboration et le suivi des conventions de revitalisation. Il s'agissait notamment de recenser les bonnes pratiques mais aussi, à terme, de mettre en place des modalités communes de suivi à l'échelle de la région – suivi des conventions et de l'ensemble des emplois ayant bénéficié d'une aide dans le cadre de la revitalisation. A plus brève échéance, et de façon très opérationnelle, le guide était cependant surtout conçu comme une aide technique pour la rédaction des conventions. Délibérément « *très pragmatique* » (DIRECCTE), le guide en cours d'élaboration mobilisait notamment les cas ayant fait problème localement, pour en tirer des enseignements et des recommandations – par exemple l'ajout d'une clause relative à la non consommation des fonds. Ce travail s'appuyait également sur les conventions identifiées comme des réussites. Le choix d'un « guide des bonnes pratiques » signale que la DIRECCTE a pris le parti de soutenir les services dans la mise en œuvre du dispositif, d'aider à la capitalisation, sans chercher pour autant à définir véritablement une stratégie régionale relative à l'usage du dispositif. Du point de vue du chargé de mission de la DIRECCTE qui coordonne ce travail, ceci découle pour partie du dispositif lui-même, même si, à ses yeux, cela en constitue également la limite : « *Nous n'avons pas d'objectif clair affiché. Derrière le mot 'revitalisation', je comprends, moi, qu'il faut un effet structurant, donc des actions qui vont apporter durablement une richesse supplémentaire sur le territoire. D'autres comprennent qu'il faut augmenter le nombre d'emplois localement et immédiatement. D'autres encore considèrent que cela doit servir leur politique économique du moment. La traduction est laissée libre à l'administration et aux fonctionnaires qui sont censés appliquer le dispositif. Et à l'inverse, nous n'avons pas de texte à opposer pour dire oui ou pour dire non. […] Je m'oriente plus vers la version guide de bonnes pratiques que vers une version obligatoire parce que nous ne sommes pas fondés à imposer tel ou tel dispositif, telles ou telles actions : nous pouvons simplement donner une ligne à l'ensemble des agents qui travaillent sur le sujet dans les UT, éventuellement à la préfecture pour capitaliser notre expérience du dispositif. Prenons l'exemple de la convention dans laquelle le cabinet est parti avec l'argent : si nous avions pensé à mieux écrire cette convention, nous aurions pu prévoir les clauses qui auraient permis d'éviter cette*

dérive, en tout cas qui auraient donné les armes pour dire, au terme de la convention 'on ne paiera pas l'ensemble au cabinet'. Il faut donc pointer un certain nombre de choses comme cela, très pragmatiques. Mais sur le fond, pour pouvoir dire on doit avoir une stratégie sur l'utilisation des conventions de revitalisation… Il faut que la directrice de la DIRECCTE ait envie d'imposer à l'ensemble de ses chefs d'unité territoriale une ligne de conduite » (DIRECCTE).

Produire une sorte de « casuistique » locale – plutôt qu'une *réelle* « jurisprudence » qui, au sens strict du terme, produirait du *droit* –, mutualiser l'information et introduire des points de vigilance relatifs au mode de rédaction des conventions et de certaines clauses en particulier, est en tous cas une façon d'équiper le travail des agents qui porte, quant à lui, toujours sur des cas singuliers. Cette « fonction support » de la DIRECCTE, comme la nommait un interlocuteur, tout en restant modeste, peut également soutenir l'innovation et accompagner, d'un certain point de vue, si ce n'est la prise de risque, du moins la connexion des conventions à de nouveaux projets : « *Nous pouvons faire une sorte de vade-mecum, pour éviter que les UT n'oublient ceci ou cela, en termes de méthode donc. Mais sans être trop ambitieux, parce qu'ils connaissent leur travail sur le terrain. On peut également échanger des informations sur les entreprises, et sur les orientations que l'on veut donner à certaines filières. Nous savons par exemple qu'il faut rénover la filière automobile, qu'il y a des problèmes structurels. Donc on peut effectivement donner un sens à l'innovation dans certaines conventions de revitalisation, ouvrir les conventions à différents types de projets, comme celle de PSA, qui a été imaginée très ouverte* » (Pôle 3 E).

Le caractère « ouvert » du dispositif le rend par ailleurs propice aux controverses. Des débats ne manquent pas de surgir, des doctrines s'affrontent le cas échéant, y compris sur des cas précis, que cela survienne en amont ou en cours d'exécution d'une convention. Le dispositif, on l'a dit, « oblige » à des interprétations. Outre qu'elle peut aider à instruire ces débats, la DIRECCTE peut aussi, dans les cas les plus difficiles, procéder elle-même – mais en accord avec l'entreprise assujettie – aux arbitrages nécessaires, parfois à la demande express des UT : « *Sur une grosse convention, importante dans le département, on m'a demandé mon avis à propos d'un dossier particulier, pour savoir si on pouvait le passer en comité d'engagement. Sur cette convention, je suis un peu… pas le garant de la jurisprudence, mais… […] Dans cette convention, nous contribuons à une action collective. C'est une petite somme, mais ce n'est pas une opération de création d'emplois pure et dure, ce qui est un peu nouveau. Nous ne savons pas comment les partenaires sociaux vont réagir. Nous sommes donc très prudents sur certains sujets. Nous nous sommes également demandés si nous pouvions contribuer au financement d'une 'école du lean manufacturing'. Nous sommes finalement convenus de ne pas utiliser l'argent de la revitalisation pour augmenter la compétitivité des entreprises et détruire des emplois… Nous sommes plutôt sur ce genre de curseur et d'arbitrage, parce qu'à un moment donné, des questions supra politiques se posent, au-delà des questions politiques territoriales* » (DIRECCTE). Le terme de jurisprudence, que notre interlocuteur utilise prudemment, indique qu'il peut s'agir, dans certains cas, d'ouvrir la voie à de nouvelles interprétations – permettre de nouveaux types d'actions – ou inversement de poser des limites. Dans tous les cas, l'opération mobilise ou réactualise le sens que les acteurs locaux veulent conférer au dispositif. Qu'il en existe ou non une trace écrite, l'arbitrage et le cas en question constitueront, en tous cas, une « référence collective[33] » pour la suite. Nous retrouverons d'ailleurs cette « production de jurisprudence » comme modalité spécifique du fonctionnement de certains comités d'engagement.

[33] Delevoye (J.P.), prés., 1997, *Cohésion sociale et territoires*, CGP-La Documentation française, p.103.

Un « guide des bonnes pratiques » peut également consigner ce type d'arbitrage, pour équiper plus directement encore le travail d'élaboration des futures conventions. Dans l'un des départements étudiés, la question de la qualité des emplois a ainsi donné lieu à discussion et arbitrage au sein de la DIRECCTE : « *Nous ne souhaitions pas prendre en compte les travailleurs non salariés au titre des créations d'emplois décomptées dans le cadre des conventions de revitalisation. L'ex-DRIRE n'est pas d'accord avec nous. Nous avons fait une ouverture sur ce point, en acceptant de les compter dans la réalisation de l'objectif emplois. Mais nous avons tout de même introduit quelques réserves, précisé un certain nombre de conditions* » (UT). Au moment de l'enquête, il était *a priori* envisagé de faire figurer, parmi les conditions en question, la nécessité qu'il y ait création concomitante d'emploi salarié et le fait que les travailleurs non salariés ne dépassent pas le tiers du total des emplois à créer.

Ces différents éléments renvoient pour partie à la question du pilotage du dispositif, à l'animation que la DIRECCTE pourrait prendre en charge et qu'un certain nombre d'acteurs appellent de leurs vœux. Nous y reviendrons par la suite (partie 3). Mais ils signalent aussi l'importance de la phase d'élaboration des conventions. Les acteurs en témoignent, beaucoup de choses se jouent en amont, dans l'écriture même de la convention : la clarté, les limites mais aussi l'impulsion qu'elle donne. Une convention doit, en quelque sorte, parvenir à « attirer » des projets : « *S'il s'avère qu'il y a une décision de réorientation à prendre, si les termes de la convention posés à l'origine font qu'elle ne produit pas… Nous connaissons le cas d'une convention qui, au bout d'un an, n'a toujours pas de projet. Un comité a donc été mis en place pour que l'on réfléchisse à une redéfinition des modalités de la convention, pour faire en sorte qu'elle attire des projets* » (pôle 3 E). D'une certaine façon, négocier et élaborer la convention est déjà une manière d'engager la revitalisation. C'est en ce sens que l'un de nos interlocuteurs indiquait : « *Sans la volonté des acteurs, une convention de revitalisation c'est un bout de papier. La convention n'est que l'expression de ces volontés ; elle en est la conséquence plutôt que l'initiateur* » (préfecture). Le soin apporté à l'élaboration des conventions s'adresse bien sûr, en premier lieu, au choix des actions de revitalisation, des projets soutenus. Mais d'autres éléments, apparemment plus simples, qui constituent en quelque sorte les « coordonnées de base » de la convention, tels que son périmètre par exemple, peuvent également renvoyer, indirectement, à la nature du projet de revitalisation impulsé par la convention. Le périmètre est, si l'on peut dire, une variable à « géométrie variable » ; il ne désigne pas toujours la même chose.

▪ La détermination du périmètre de la convention : le bassin d'emploi, le territoire de la mutualisation, le réseau ?

Le périmètre des conventions peut, dans certains cas, traduire la façon dont les services de l'Etat, ou un ensemble d'acteurs locaux, conçoivent et orientent le pilotage des conventions sur un département.

Lorsqu'il existe un dispositif de mutualisation, le périmètre des conventions qui s'y inscrivent constitue explicitement et directement une expression du projet même de mutualisation, et de la volonté commune des acteurs qui le portent. Ainsi, sur le territoire de l'Aire urbaine Belfort-Montbéliard, depuis la création d'Aire urbaine Investissement, le périmètre des conventions est *a priori* « aligné » sur le périmètre de

l'Aire urbaine – seule une convention fait exception à cette règle, la convention PSA, qui s'étend sur un périmètre plus large et intègre le bassin d'emploi de Vesoul. Antérieurement, les négociateurs des conventions de revitalisation s'efforçaient, au contraire, de cibler le bassin de vie directement impacté par les licenciements. La création d'AUI a explicitement modifié les termes des conventions. A ce jour toutefois, l'usage des fonds de chaque convention reste territorialisé au plan départemental : les fonds d'une convention signée sur Montbéliard ne peuvent pas bénéficier à des projets relevant du territoire de Belfort, et inversement. Il n'en reste pas moins que le projet de mutualisation procède de la volonté de reconnaître l' « aire urbaine » comme étant *le* périmètre d'intervention pertinent, pour la gestion de la revitalisation : « *Nous avons créé AUI au niveau de l'aire urbaine et avons décidé de confier la gestion de l'ensemble des conventions à une seule structure : bien souvent les projets sont communs aux départements du Doubs, d'Héricourt ou Belfort, et la zone d'impact des conventions touche toute l'aire urbaine. Quand Peugeot licencie, c'est le même bassin d'emploi et de vie. Cette mutualisation facilite et simplifie la gestion* » (Préfecture). De la même façon, en Ille-et-Vilaine, l'une des spécificités de la « convention départementale » qui fonde l'adhésion – non obligatoire – des entreprises assujetties au fonds départemental mutualisé, est le périmètre retenu pour les contributions des entreprises *et* les projets éligibles au versement d'une aide à la création d'emplois : les conventions mentionnent systématiquement l'ensemble du département de l'Ille-et-Vilaine. Cette fois-ci, les fonds provenant d'une contribution d'une entreprise implantée dans la zone d'emploi de Rennes peuvent être mobilisés pour subventionner un projet relevant de la zone de Saint-Malo, et inversement. En revanche, les bilans établis par la structure chargée de la mise en œuvre des actions financées par le fonds mutualisé – Idéa 35 – fait apparaître les contributions reçues et les aides versées par pays, la volonté des acteurs étant de maintenir un équilibre dans le temps entre les emplois créés et les emplois détruits par pays.

Dans d'autres départements, dans lesquels il n'existe pas de dispositif de mutualisation, la question des périmètres des conventions peut aussi faire l'objet d'une attention et d'orientations particulières. La gestion des périmètres peut, par exemple, devenir une modalité de gestion de « l'articulation » des conventions sur un bassin particulièrement touché. Ainsi, dans le département du Nord, l'UT Nord-Lille et la DIRECCTE ont été progressivement amenées à exercer une vigilance particulière sur le périmètre des conventions, notamment sur l'arrondissement de Lille, zone particulièrement dense. Compte tenu du nombre de conventions conclues sur cet arrondissement, et pour éviter les chevauchements et le risque d'un double financement de certains projets, la règle est désormais de resserrer les périmètres des conventions : « *Au niveau géographique, la DIRECCTE veille à ce que les choses s'articulent au mieux, de façon à ce qu'il y ait le moins de recoupements possibles entre les conventions. Nous en sommes là aujourd'hui : c'est la solution que nous avons trouvée suite aux difficultés rencontrées sur les premières conventions* » (sous-préfecture). Outre ce critère, issu de l'expérience, et celui de la zone impactée par les licenciements, un autre facteur intervient dans la définition des périmètres des conventions : les disponibilités foncières, particulièrement limitées dans l'arrondissement de Lille : « *Il est inutile de distribuer de l'argent dans une commune où il n'y a pas de disponibilités foncières et donc pas de possibilités d'implantations, en particulier si la volonté du maire est principalement de faire du logement* » (DIRECCTE). Notons qu'à l'inverse, dans l'arrondissement de Douai, les conventions couvrent systématiquement l'ensemble du Douaisis. Par ailleurs, dans ce même département, à mesure que les acteurs locaux affirment l'intérêt de conduire des actions structurantes dans le cadre des conventions de revitalisation, les notions de bassin d'emploi (ou de zone) impacté ne semblent plus tout à fait suffire à la détermination du périmètre des actions de

revitalisation : une action sur un bassin limitrophe peut en effet bénéficier au bassin impacté, *a fortiori* si elle s'inscrit dans un projet structurant ou sert une « cohérence de territoire » (DIRECCTE). Le cas de la convention Tereos, dont le périmètre a été étendu – comme la durée d'ailleurs –, au bénéfice d'une action qualifiée de structurante, constitue à cet égard un exemple qui fait référence dans ce département.

En Isère également, la question du périmètre a été particulièrement discutée, au moment de la négociation de la convention la plus importante (en termes d'enveloppe financière) et la plus emblématique sur le département, celle de l'entreprise Caterpillar, implantée sur le bassin grenoblois (2500 salariés début 2009). Signée en septembre 2009 et faisant suite à un PSE important (420 licenciements) conclu dans un climat social très dégradé, la convention Caterpillar a été le déclencheur d'une nouvelle approche de la revitalisation. Outre la question des modes de pilotage par l'Etat, c'est aussi celle de la définition du périmètre de la convention qui a donné lieu à débat : fallait-il se limiter à une définition géographique du « bassin d'emploi » impacté ou bien aller vers une vision plus économique, en prenant en compte le réseau des sous-traitants impactés par la restructuration, qui pour certains sont implantés bien au-delà de l'agglomération ? Cette question a fait l'objet de nombreux débats lors de la négociation de la convention et a finalement été tranchée, sous la pression des syndicats, dans le sens d'une prise en compte des sous-traitants : « *Aussi, il a été convenu que les actions se réaliseront prioritairement au bénéfice des territoires couverts par Grenoble Alpes Métropole. Toutefois, au regard de l'accompagnement de projets jugés structurants ou de projets portés par des sous-traitants/fournisseurs de Caterpillar France. Par exemple, des interventions spécifiques pourront être menées sur d'autres territoires du département de l'Isère, et ce après accord du Comité d'Engagement* ». Cela se traduit dans la convention par plusieurs dispositions ciblées, qui réservent une partie des moyens au profit d'actions à mener vers les sous-traitants impactés. Le périmètre, alors, ne se réduit pas à la zone impactée ; il intègre possiblement le territoire d'un projet considéré comme structurant, ainsi que le réseau constitué par les fournisseurs et sous-traitants de l'entreprise assujettie.

Les monographies « conventions » permettent, elles aussi, d'identifier d'autres ressorts de détermination du périmètre des conventions. Ainsi, dans le cas de la convention Sony, dans les Landes, le périmètre retenu épouse principalement la « localisation » ou le territoire des projets financés par la convention, en l'occurrence deux sites industriels : celui de Sony, qui deviendra celui du repreneur soutenu par la convention, et celui, distant de 50 km, de l'entreprise locale qui constitue le principal partenaire du repreneur du site Sony – et dont le développement est également soutenu par la convention Sony. Ce « rapprochement », dans la convention, de deux sites éloignés géographiquement n'est pas anodin : l'établissement de ce partenariat entre les deux industriels a en effet très fortement contribué, du point de vue de l'ensemble des acteurs locaux et du représentant de Sony, à crédibiliser ce projet de reprise, emportant finalement la décision en sa faveur. Il faut toutefois noter que cette convention a ceci de particulier qu'elle aura été établie « sur mesure » et d'un certain point de vue « après coup », la recherche du repreneur ayant été conduite – et avec succès – en amont de l'établissement de la convention. La convention en tant que telle vient donc consigner et accompagner un projet de reprise dont les bénéficiaires – les repreneurs – sont déjà

identifiés[34]. Quoiqu'il en soit, le périmètre de la convention et le « territoire » de la reprise – ou du projet de revitalisation –, dans ce cas précis, ne font qu'un[35].

Notons également que si cette modalité d'élaboration de la convention et du projet de revitalisation a été possible, c'est que la configuration locale, et le réseau d'acteurs qui s'est mobilisé pour la recherche et le choix du repreneur, ont été ici particulièrement porteurs. La monographie consacrée à cette convention en dresse le constat, en revenant précisément sur les différentes étapes et le déroulement de ce travail préalable, et en spécifiant la contribution de l'ensemble des acteurs qui s'y sont engagés. Soulignons que ce travail en amont s'est appuyé sur un comité *ad hoc*, mis en place par le préfet pour examiner les projets de reprise du site. Ce comité, qui siège donc très en amont de la signature de la convention de revitalisation, associe l'Etat, la Région, le département, le maire de la commune, le PDG de Sony et le cabinet que Sony a mandaté pour la recherche d'un repreneur. Pour tous, la stratégie adoptée concernant le contenu des actions de revitalisation à mettre en place est rapidement établie : il s'agit de concentrer l'effort sur la reprise du site. La mobilisation de ce réseau d'acteurs, une fois le projet de reprise sélectionné, a également permis de construire un dossier d'aide et de mettre en œuvre la cession du site : outre le montant associé à la convention de revitalisation, les aides faites au repreneur sont complétées du montant associé à un dossier PAT monté en parallèle, avec la participation de l'Etat, du département et de la Région.

Ce cas illustre combien une convention porte la marque de « ce qu'il a été possible de faire », dans la configuration locale du moment : qui prend part à la négociation et à l'élaboration des contenus, comment se forme le projet et qui le soutient, comment l'entreprise s'implique-t-elle, quelles préoccupations et quels choix exprime-t-elle ? En l'occurrence, l'intervention de l'Etat aura joué un rôle déterminant, du fait en particulier de sa capacité à mettre en place des méthodes et des procédures, pour accompagner la prise de décision. Mais si l'Etat s'est trouvé en position de force dans cette configuration, c'est aussi que la situation était particulièrement conflictuelle du côté de l'entreprise, depuis la notification du PSE. Revenons brièvement sur la chronologie des évènements.

> Sony notifie un PSE à l'UT des Landes en février 2009. L'UT répond à Sony en faisant des propositions d'améliorations du PSE, auxquelles Sony répond en partie. Parallèlement Sony mène des discussions avec les salariés. Celles-ci prennent un tournant plus conflictuel lors de la réunion du CE du 12 mars, en particulier sur la question des indemnités extra légales. Les salariés en viennent alors à retenir (séquestrer) le PDG de Sony pendant la nuit du 12 au 13 février. Suite à la médiation de l'Etat (en particulier des agents de l'UT), celui-ci sera « sorti » du site de Pontonx par le sous préfet et accompagné jusqu'à la sous-préfecture pour une négociation avec les représentants du personnel et les services de l'Etat. Après plusieurs heures de négociation, un protocole de fin de conflit est signé et approuvé par l'ensemble des parties. Différentes améliorations au PSE sont apportées (le montant initial passe de 40

[34] A noter toutefois qu'un plan B (filet de sécurité) a été malgré tout explicité et écrit dans le texte de la convention (qui envisage un redéploiement des moyens en cas de défaillance du projet du repreneur).

[35] La convention de revitalisation est bien écrite pour aider le repreneur sélectionné, et l'essentiel des moyens prévus par la convention est donc fléché sur le repreneur du site (200 emplois programmés) et le développement d'actions sur les sites du partenaire landais (50 emplois programmés). Signalons toutefois que ceci n'épuise pas complètement l'ensemble des ressources disponibles. Les services de l'Etat ont donc réfléchi à d'autres actions. En particulier, deux autres chantiers de réindustrialisation se sont ouverts au même moment (une entreprise à Hagetmau, avec un PSE et un contrat territorial associé ; plan local de redynamisation à Dax suite aux restructurations de la Défense) ; l'idée de mutualiser a été envisagée mais s'est heurtée aux élus des différents territoires concernés.

millions d'euros à 44 millions d'euros). A noter toutefois que les organisations syndicales et le CCE ne signeront pas le PSE, qui sera contesté auprès des prud'hommes (comme d'ailleurs le motif de licenciement économique). Le protocole de fin de conflit fait en outre référence à la question de la réindustrialisation du site : « *La direction de Sony s'engage à mettre à l'ordre du jour de chacune des réunions mensuelles du CE un point d'examen sur l'état d'avancement des projets de réindustrialisation du site de Pontonx. De même, le CCE devra être informé régulièrement et consulté, le cas échéant, avant toute décision concernant le choix définitif d'un projet* ».

Ce cas illustre particulièrement le constat suivant : la configuration locale qui « préside » à la négociation de la convention de revitalisation n'est pas étrangère à la façon dont l'entreprise envisage et gère sa restructuration, son PSE puis la revitalisation. C'est là en effet que s'engagent l'exercice de la responsabilité de l'entreprise vis-à-vis du territoire et son implication en matière de revitalisation. Dans le cas de Sony, l'annonce de la cession du site datait de 2007 ; un projet de reprise par deux cadres dirigeants de l'entreprise avait été proposé et refusé par les salariés fin 2008 – le projet consistait en un montage visant à redévelopper le site dans le photovoltaïque. La fermeture du site et les licenciements collectifs qui en découlent font donc suite à un projet de cession du site, dont les salariés ne voulaient pas. C'est cet évènement qui enclenche la période d'un peu plus de six mois qui va conduire à la fermeture – en avril 2009. La préoccupation première de Sony est de se désengager le plus rapidement possible, mais avec le plus de garantie possible : quitter le territoire, en trouvant un projet de reprise solide. Elle mandate un cabinet dans cette perspective – qui va lui-même trouver un prestataire pour la gestion du PSE. Dès lors, la solution de reprise initialement envisagée ayant échoué, Sony interviendra principalement pour qualifier et évaluer les projets industriels des repreneurs potentiels, assistée de son conseil. C'est *a priori* une compétence proprement industrielle que l'entreprise est donc disposée à mobiliser, pour soutenir la recherche d'un repreneur et, par là même, le projet de revitalisation.

Ceci suggère d'ores et déjà que l'implication de l'entreprise assujettie dans le processus d'élaboration des actions de revitalisation, est à relier à la nature de la restructuration, à la façon dont l'entreprise envisage l'avenir du site dont elle se désengage en partie ou totalement, et aux compétences qu'elle est prête à mettre à disposition au plan local, au bénéfice de la revitalisation. Du point de vue de l'entreprise, la revitalisation s'inscrit dans un continuum, celui de la gestion d'une restructuration. L'entreprise ici ne développe pas *directement* d'intérêt spécial pour le « local » *en tant que tel*. Autrement dit, elle « n'entre » pas dans la négociation avec l'Etat en investissant le dispositif de la revitalisation dans les mêmes termes que peuvent le faire les représentants de l'Etat. L'intérêt que l'entreprise peut manifester et exprimer à l'égard de la revitalisation se forme plutôt progressivement, à travers la façon dont elle gère le continuum qu'est, pour elle, la séquence restructuration-PSE-obligation de revitalisation, en lien avec les acteurs locaux. Comme nous le verrons, cela a également des traductions directes sur les actions privilégiées par les entreprises (*cf.* 2.2.2). Dans ce cas précis, si l'entreprise n'a pas cherché à réduire sa contribution à la revitalisation du territoire, elle a en revanche privilégié une conception plus économique du territoire, en s'intéressant tout particulièrement au *réseau* portant le projet économique de reprise du site. Responsabilité territoriale et engagement au soutien à un « redéploiement » du site sont ici, du point de vue de l'entreprise, étroitement liés.

Mais avant d'aborder le contenu des actions de revitalisation, évoquons la façon dont se clôture le processus d'élaboration de la convention, et en particulier la phase de consultation des organismes précisés à l'article L. 1233-88 du Code du travail.

LES CONSULTATIONS AMONT

Si les consultations amont s'effectuent systématiquement, conformément aux termes prévus par les textes, les pratiques effectives de collaboration, avant la signature de la convention, entre l'Etat et les collectivités territoriales intéressées d'une part, et les partenaires sociaux membres de la COPIRE d'autre part, sont extrêmement variables.

La consultation des collectivités territoriales

Concernant les collectivités territoriales, les collaborations en amont sont naturellement importantes dans les départements ayant mis en place un dispositif de mutualisation dans lequel les collectivités locales - en particulier le conseil général - sont parties prenantes. Nous avons pu constater qu'elles l'étaient également dans certains cas de conventions, notamment lorsque les acteurs locaux - dont des collectivités - et l'entreprise procèdent, en amont même de la signature de la convention, à la recherche d'un repreneur (cas précédemment évoqués de la convention Sony, et de la convention Péchiney-Alcan).

Dans certains départements, les services de l'Etat ont également indiqué vouloir instaurer davantage de collaboration avec les collectivités locales et les organisations syndicales notamment, autour des conventions de revitalisation. C'est le cas dans l'Eure où, sous l'impulsion de la Préfète et dans un contexte d'aggravation de la situation économique et de multiplication des PSE, l'Etat a affiché, depuis 2008, sa volonté d'aller vers une concertation effective et plus continue avec l'ensemble des parties prenantes : « *quand on arrivait à un projet à peu près bouclé, on consultait les OS et les collectivités ; j'ai voulu changer ça, les consulter régulièrement pour donner un cadre cohérent aux conventions* » (Préfète). Bien que l'UT cherche systématiquement à associer les représentants syndicaux et les collectivités locales, les pratiques de consultation restent cependant variables, en fonction de l'implication et de l'intérêt manifestés par les parties concernées : « *La consultation par écrit c'est quand les élus ne se sont pas manifestés avant ; quand ils ont manifesté un intérêt, quand ça fait des vagues, quand ils ont fait du buzz, on fait une réunion en préfecture, et on tient compte de leurs observations* »(UT). Les représentants de l'Etat admettent que le travail en amont avec les services des collectivités locales est assez rare : « *Il n'y pas de travail en commun au niveau technique entre nous et les collectivités. Si on avait plus de propositions de leur part, on les impliquerait certainement davantage. Là on consulte, mais on n'a pas de retour* ». C'est surtout vrai s'agissant d'une agglomération, dont les préoccupations en termes de développement économique semblent peu compatibles avec le cadre (temporel et juridique) de la convention de revitalisation. La consultation avec les élus locaux y est par ailleurs très fréquemment perturbée par un filtre politique : « *pour les élus de l'agglomération* (nb : qui sont du même bord que la majorité au plan national) *c'est le gouvernement qui est responsable de l'absence de politique industrielle ; et en plus la préfète est très investie dans le champ, du coup c'est hyper-sensible politiquement et les logiques d'affichage prennent le pas sur la volonté de travailler ensemble* » (UT). S'agissant par contre d'autres communes, les services de l'Etat admettent avoir découvert récemment « *qu'il y a des maires qui ont beaucoup d'idées et qui sont très attentifs, surtout quand on est sur des dossiers avec de l'emprise foncière* » (UT). A tel

point que dans une convention récente (MREAL), le maire, très impliqué tout au long de la négociation, a été invité à signer la convention et à siéger au comité technique. Globalement, on constate donc une évolution sensible des relations entre l'Etat et les élus dans le département : « *ils ont progressé, ils connaissent dans l'ensemble mieux le dispositif. C'est sûr qu'il faudrait qu'on les mobilise davantage, ne serait-ce que pour avoir plus de financements croisés* » (UT).

Notons que les collectivités territoriales, de leur côté, témoignent dans un certain nombre de cas de cette même préoccupation. Parmi celles que nous avons rencontrées sur l'ensemble des terrains de l'étude, plusieurs ont ainsi fortement plaidé pour la mise en place d'une meilleure complémentarité entre leurs propres aides et les conventions de revitalisation. Il s'agirait en particulier, de leur point de vue, de rechercher une meilleure répartition des aides au plan local - pour éviter notamment des cumuls parfois constatés *a posteriori* -, tout en conservant toutefois la possibilité de combiner les aides au bénéfice d'un même projet lorsque celui-ci le requiert.

Dans certains cas, les agences de développement constituent également des interlocuteurs réguliers dans l'élaboration des conventions de revitalisation. Dans l'Eure encore, parallèlement aux consultations officielles avec les collectivités, l'UT travaille ainsi très étroitement et de manière informelle avec l'Agence de Développement (Eure Expansion) : « *ils connaissent à fond le territoire et tous les projets des entreprises et en plus maintenant ils s'adossent à un partenaire pour s'améliorer sur l'exogène* ».

En Isère, l'Etat cherche également à impliquer les acteurs du développement en amont de la conclusion des conventions. La recherche d'une cohérence entre les conventions de revitalisation et les stratégies de développement local passe ici par une association des collectivités locales en charge du développement (département, EPCI). De manière générale, les services techniques du département sont consultés de façon formelle, dans les termes prévus par les textes, lorsque le contenu de la convention est pratiquement déjà bouclé entre l'État et l'entreprise. Mais la plupart du temps, et particulièrement pour les PSE importants, cette consultation technique a été précédée de discussions au niveau politique entre le conseiller général du canton (et/ou les élus de l'agglomération) et les représentants de l'Etat. L'une des particularités de la revitalisation en Isère est en effet la mobilisation importante et ancienne des acteurs du développement économique, concomitamment à l'action des cabinets privés. L'AEPI (agence de développement du département) avait ainsi été associée dès l'année 2000 à un plan de réindustrialisation « volontaire » consécutif à une fermeture d'établissement chez Hewlett-Packard. Depuis lors, outre la consultation officielle via le Conseil Général, l'AEPI est fréquemment associée à la définition du contenu des conventions : « *les cabinets viennent nous voir pour notre connaissance du tissu local, pour préparer la rédaction de la convention : c'est un travail d'échange informel qui nous permet d'influencer le contenu* ». Notons toutefois que cette pratique n'est pas systématique et repose pour beaucoup sur le volontarisme des consultants des cabinets mandatés par les entreprises : « *souvent les cabinets viennent nous voir avant (surtout BPI) pour prendre des infos sur les boîtes : savoir s'il faut miser sur telle ou telle boîte, lesquelles ont déjà été arrosées, lesquelles sont les chasseurs de primes… mais c'est un peu en fonction de leur bonne volonté* ».

Quels que soient les aléas et difficultés rencontrés, il est intéressant de noter à ce stade que la question d'un lien accru avec les collectivités territoriales, *lorsqu'elle est abordée*, est notamment associée à la recherche d'une cohérence, d'un « cadre cohérent » qui pourrait découler de ce travail commun entre l'ensemble des parties prenantes aux

conventions de revitalisation. Faut-il comprendre que ce serait aussi une façon de donner une « orientation », ou un « sens » plus affirmé, localement, au dispositif des conventions de revitalisation ? Peut-être faut-il mettre ici en regard ce dont témoignent de nombreuses collectivités territoriales. Plus de la moitié des collectivités que nous avons rencontrées considèrent ainsi qu'il serait souhaitable d'orienter davantage les conventions de revitalisation vers des projets structurants - soutien à des filières, accompagnement de PME, etc. -, même si ceux-ci n'ont pas d'impact direct, susceptible d'être comptabilisé en termes d'emplois créés, *sur la durée de la convention*. C'est parfois avec les représentants des entreprises que se noue la controverse – dans le cadre des échanges au sein d'un dispositif de mutualisation, en l'occurrence : « *Un point fait débat dans nos échanges : le projet structurant de territoire. Nous pourrions avoir une vision à plus long terme, mais certains considèrent que les fonds doivent aller directement à l'emploi. C'est un point dur, notamment avec les représentants d'entreprises. Il s'agirait pourtant de soutenir des projets économiques ayant une dimension collective, des projets différents de ceux que porte habituellement une collectivité locale. La Région est plus proche de notre vision des choses* » (communauté d'agglomération). Dans d'autres cas, c'est plutôt avec la DIRECCTE que les désaccords apparaissent : « *Le problème est moins le nombre de projets, qui est assez élevé, que la nature de ces projets. Dans leur grande majorité ils sont très classiques : ce sont essentiellement de petits projets de développement endogène, d'investissement, liés à une vie classique d'entreprise. Il y a peu de projets réellement innovants, sortant des sentiers battus, à l'instar de ce projet touristique que le Fonds de mutualisation a accompagné, avec 9 créations d'emplois. Ce manque de projets intéressants vient également du tissu industriel local, composé de très petites unités en mono-activité : forge, fonderie, sous-traitance automobile. Peut-être faudrait-il associer ou consulter d'autres acteurs, tels que le Centre Régional d'Innovation et de Transfert de Technologie, pour travailler sur l'aspect innovation et développement, et identifier par exemple des projets de R&D ?* » (Conseil général). En pratique, ces divergences de points de vue peuvent par exemple conduire à ce que des propositions d'une collectivité locale – un Conseil général par exemple – ne soient pas retenues dans un projet de convention : « *Nous avons fait deux propositions originales, en complément du modèle de convention type sur lequel travaillait la DIRECCTE. Nous avons notamment proposé de financer de l'investissement productif stratégique : mais l'Etat s'est montré réservé, considérant qu'il n'y aurait pas d'impact mesurable sur l'emploi. Les PME manquent pourtant de soutien en matière d'investissement. […] Certes, nous pouvons distribuer l'argent de la revitalisation ici ou là, mais nous pourrions faire des choses plus intéressantes, telles que monter un fonds de prêt avec effet de levier sur les hauts de bilan. Il faut moins rechercher une incidence sur l'emploi que viser l'accompagnement de PME à potentiel, en ciblant des filières particulières. Mais cela dépend donc beaucoup des territoires* » (Conseil général).

Cette tension qui habite le dispositif, entre un « référentiel emploi » et un « référentiel développement économique » traverse tout particulièrement peut-être les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales. Mais elle n'est pas moins présente au sein de l'Etat lui-même. Peut-elle d'ailleurs se « résoudre » ? Paradoxalement, n'est-elle pas aussi porteuse d'une « visée » propre au dispositif, qui le porte en quelque sorte toujours au-delà du strict « objectif » dont la convention et les bilans consignent la trace, celui-ci fut-il exprimé, quant à lui, en un nombre d'emplois à créer ?

La consultation des membres de la COPIRE

Enfin, dans le champ couvert par l'étude, la consultation des partenaires sociaux s'effectue systématiquement, elle aussi, conformément aux termes prévus par le Code du travail.

Plusieurs unités territoriales signalent toutefois que les projets de convention sont communiqués à la fois aux membres de la COPIRE *et* aux structures locales – départementales ou régionales – des organisations syndicales – cas de l'Oise par exemple, mais aussi de la convention Airbus en Haute Garonne. La demande émane parfois directement des organisations syndicales, qui estiment être ainsi davantage en mesure d'identifier elles-mêmes, au plan local, les interlocuteurs qui seront susceptibles de suivre précisément chacune des conventions – cas de la CGT dans le Nord.

Mais rares sont vraisemblablement les organisations syndicales à répondre aux demandes d'avis des UT et préfectures sur les projets de convention. Notons toutefois par exemple que dans le département de l'Eure, la CFDT fait systématiquement un retour à l'UT. Cette dernière privilégie quant à elle les échanges avec les syndicats de l'entreprise concernée : « *Pour Henkel, je suis allé rencontrer un délégué syndical sur le site, avant d'écrire quoique ce soit. Cela me semble beaucoup plus efficace que d'attendre un hypothétique retour des UD ou des UL qui, de plus, n'auront pas forcément le réflexe d'aller consulter les délégués dans l'entreprise. On essaye de se rapprocher le plus en amont des représentants du personnel. Pas pour qu'ils nous donnent des idées, mais pour leur dire ce qu'on va faire* » (UT). Dans ce même département, le responsable de l'UD CFDT confirme à la fois l'absence de dialogue entre les représentants CFDT des entreprises et l'union départementale et l'impossibilité pour son organisation de jouer un rôle actif : « *La plupart des échanges se font par courrier avec demande de réponse sous huitaine, ces délais sont beaucoup trop courts pour que nous puissions prendre le temps de nous pencher sur le sujet. Faute de moyens, nous ne pouvons pas travailler en anticipation avec les entreprises et tenir notre rôle dans les instances de suivi* ». Les services de l'Etat notent d'ailleurs « *un intérêt grandissant de la part des représentants du personnel* » et s'efforcent de les conseiller dans la manière d'aborder la séquence « PSE-Revitalisation » : « *on leur recommande de ne pas parler du chèque en même temps que des mesures de reclassement dans le PSE parce que sinon le chèque grossira à mesure que l'enveloppe du reclassement va maigrir, et ça on n'est pas d'accord. Et puis après seulement, on peut parler de la revitalisation* » (UT). Dans un autre département la CGT, tout en exprimant un point de vue critique sur le dispositif, reconnaît elle-même n'avoir pas encore véritablement investi la question, et indique avoir programmé des formations internes sur « les enjeux du territoire », incluant la revitalisation.

- LES APPRENTISSAGES DANS LA RÉDACTION DES CONVENTIONS

Plusieurs interlocuteurs ont témoigné, tout d'abord, du fait que « *lorsque les dispositions de la convention sont très précises, la gestion est moins complexe* », signalant ainsi le soin à apporter à leur rédaction – mais expliquant aussi, du même coup, l'étirement, parfois, des délais de négociation et d'élaboration de la convention.

Cette préoccupation se double, en certains lieux, d'apprentissages dûment repérés et capitalisés en matière de rédaction ou de conception des conventions de revitalisation. Ces apprentissages peuvent notamment être le fait de départements confrontés de longue date à un nombre conséquent de conventions, ou encore de départements ayant connu quelques expériences malheureuses, en particulier dans les rapports avec des prestataires. Mais des apprentissages peuvent aussi être favorisés sous l'impulsion d'un pilotage particulier, qui encourage tout à la fois capitalisation et innovation.

Dans plusieurs départements, la question de la mobilisation des différents types de prestataires, et la façon dont il convient de l'équiper au plan conventionnel, ont progressivement donné lieu à des modifications dans la rédaction des conventions. Trois points au moins peuvent être repérés : l'introduction de clauses relatives à la non exécution, le plafonnement de la rétribution du cabinet, et la mise en cohérence de la convention de revitalisation et de la convention entre l'entreprise et le prestataire – dont l'Etat dispose en amont, dans un certain nombre de cas (Nord). Concernant le premier point tout d'abord, un cas malheureux est cité par tous les services de l'Etat dans le département du Nord, qui a conduit à introduire une nouvelle clause en fin de convention, rédigée généralement comme suit : « *En cas d'inexécution totale ou partielle de la présente convention vis-à-vis des engagements financiers pris par l'entreprise …, les services de l'Etat détermineront les modalités selon lesquelles il est possible de pallier cette inexécution. Ils détermineront notamment s'il y a lieu d'émettre un titre de perception égal à la différence constatée entre le budget prévu et les dépenses réellement effectuées* ». Ensuite, dans plusieurs départements, les pouvoirs publics s'efforcent de limiter la rétribution des cabinets, du moins de payer ce qu'ils estiment être un « juste prix ». Ceci se traduit par l'introduction progressive d'un certain nombre d'exigences, visant à rendre plus lisible notamment l'affectation du budget aux différents aspects de la prestation des cabinets. Nous reviendrons en détail sur ce point ultérieurement (partie 3). Enfin, certains interlocuteurs ont pointé l'importance d'une bonne « *concordance* » entre la convention de revitalisation et la convention liant l'entreprise à son prestataire, en particulier lorsque celui-ci est un opérateur du type plateforme d'initiative locale ou Maison de l'emploi (Nord). L'Etat n'a pas *a priori* de droit de regard sur la convention qui lie l'entreprise et son prestataire. En pratique cependant, dans le département du Nord, les services de la DIRECCTE disposent – dans la plupart des cas semble-t-il, pour les deux types de prestataires cités – de la convention entreprise/prestataire au moment de la signature de la convention de revitalisation. Les deux conventions sont donc relues conjointement au sein de la DIRECCTE – notons qu'à l'inverse, les prestataires en question ne disposent apparemment pas de la convention de revitalisation. Dans un certain nombre de cas, la convention de partenariat (entreprise/prestataire) est même jointe au projet de convention de revitalisation envoyé pour avis aux différents organismes consultés en amont. Les problèmes de non concordance entre les deux textes ont été identifiés en comité d'engagement, au moment de l'examen de projets qui se sont avérés non-conformes aux dispositions de la convention de revitalisation : les décalages ont plus précisément porté sur les périmètres d'une part (« *un opérateur retenant de fait une zone d'intervention bien plus large que le périmètre défini dans la convention, celle-ci correspondant peu ou prou à sa propre zone d'intervention habituelle* »), et la qualité des emplois d'autre part (« *des emplois dans le commerce, voire des kebabs, au lieu des emplois industriels ou dans les services à l'industrie, comme stipulé dans la convention* »). Ces points sont désormais identifiés comme « points de vigilance » dans le travail d'élaboration des conventions, et dans la mise en regard des conventions de revitalisation et des contrats de prestations.

L'expérience accumulée, la volonté dans certains départements, de définir une stratégie de pilotage des conventions, pour faire face notamment à leur accroissement en 2009, ont également conduit certains départements à concevoir des « formats » de conventions ajustés aux différents types de restructurations : en Isère, les services de l'Etat ont ainsi proposé au Préfet début 2010 de mettre en place une organisation différenciée, en fonction de la taille des conventions, qui vise également à limiter le risque de voir des entreprises choisir l'option du chèque au Trésor face au temps à consacrer à la gestion de la convention « classique » :

- une convention dite « simplifiée » lorsque la restructuration concerne un nombre limité de licenciements (moins de 30) et/ou a un impact limité sur le bassin (assujettissement à hauteur de 2 SMIC par emploi) conduisant à la signature d'une convention dont l'enveloppe globale serait inférieure à 80 000 € : « *La convention simplifiée permet de cibler une action structurante du territoire en faveur de la création d'emplois sans s'adjoindre les conseils d'un cabinet et en lien avec le territoire impacté* » (note au Préfet, janvier 2010).
- Une convention-cadre, qui « *repose sur l'intégration dans une convention dont l'ampleur (nombre d'emplois ou impact) et/ou le montant couvre un territoire étendu et des actions élargies permettant d'intégrer des revitalisations engagées suite à des restructurations moins importantes* » (id). C'est le cas de la convention Caterpillar sur le bassin grenoblois, qui a vocation à intégrer des conventions plus petites, qui viennent alors abonder les axes d'intervention déjà définis.
- Enfin, les services de l'Etat proposent de privilégier la ré-industrialisation du site : « *lorsque la restructuration entraîne la fermeture d'un site dans le département, l'entreprise et les collectivités locales concernées peuvent être favorables à placer la ré-industrialisation de celui-ci au cœur de la convention. Cette stratégie permet d'éviter les friches industrielles, de re-créer de l'emploi sur des sites en partie industrialisés (id).*

Notons que l'Isère est un cas intéressant en ce qu'il illustre — au travers des réussites comme des difficultés — l'existence d'une véritable « courbe d'apprentissage » des acteurs départementaux en matière de revitalisation. Comme l'a résumé un observateur consulaire impliqué depuis l'origine : « *on est passé d'une logique comptable à une logique de dynamique des territoires* ». Le contraste est en effet très frappant entre l'empirisme, pour ne pas dire le « bricolage » des premières conventions — « *on était dans une logique de saupoudrage, de l'aide individuelle aux entreprises, aucune vision sur ce qu'on faisait, pas de stratégie de partenariat, pas de cohérence territoriale* » — et l'ambition et la sophistication des conventions les plus récentes. Apprentissage collectif donc, mais également tendance à l'alourdissement des mécanismes de pilotage et d'hypertrophie des procédures, avec les risques inhérents sur la mobilisation des entreprises, nous y reviendrons.

2.2.2 Le contenu de la convention

Dans un premier temps, il s'agit de montrer que le contenu de la convention dépend, de manière variée, des modes d'implication de l'entreprise dans le dispositif et des articulations qu'elle opère entre restructuration et revitalisation. La question du choix des prestataires en amont de la signature de la convention est discutée ensuite. Enfin, une typologie des actions est présentée.

L'IMPLICATION DE L'ENTREPRISE DANS L'ÉLABORATION DU CONTENU DE LA CONVENTION

Les conventions de revitalisation portent la trace, diversement, de la façon dont l'entreprise assujettie choisit de s'impliquer dans le processus de revitalisation. Tout ne se joue pas, bien sûr, dès l'établissement de la convention. Les emplois et activités créés *in fine* sont d'abord le fait de la *conduite* des conventions, les projets de créations d'emploi doivent *se construire*, etc. La nécessité pour certaines conventions de conclure des avenants qui en étendent le périmètre et la durée, faute de réalisation des objectifs dans le cadre initialement établi, en est également la preuve. Parmi les monographies réalisées, certains cas sont d'ailleurs emblématiques de cette nécessité d'ajustement, avec les réorientations que cela peut comporter – convention Téréos par exemple. Mais dans tous les cas, la convention contient malgré tout un certain nombre de prémices, elle constitue un « terreau », porteur de partis pris, d'options qui ont fait consensus et qui, en particulier, ont emporté l'adhésion de l'entreprise. Le soin que les acteurs portent à l'écriture des conventions en témoigne d'ailleurs directement.

De la restructuration à la revitalisation

L'entreprise qui s'engage dans la négociation d'une convention de revitalisation est, par définition, une entité – ou la filiale d'une entité – qui a procédé au réagencement de son agencement productif, qui a reconsidéré ses choix d'allocation de ressources, voire de localisation. Autrement dit, qu'elle quitte le territoire ou qu'elle y maintienne une part de son activité, l'entreprise « rend des ressources » au territoire, ressources humaines vis-à-vis desquelles elle contracte, d'abord, une obligation de reclassement, ressources foncières et biens meubles éventuellement, si elle se sépare d'un site et de ses équipements. La façon dont l'entreprise va s'acquitter de l'obligation de revitalisation qu'elle contracte vis-à-vis du territoire cette fois-ci, n'est pas sans lien avec les motifs qui ont conduit à cette restructuration et les modalités selon lesquelles l'entreprise la conduit. Qu'elle se traduise par une fermeture complète d'un site, par l'abandon d'une partie des activités au profit d'un recentrage sur certains métiers, par le redimensionnement d'un site – du fait d'une réévaluation, par un groupe, de la rentabilité de ses implantations –, ou encore par la reconfiguration d'un réseau de sous-traitance, la forme de la restructuration marque pour partie les « dispositions » dans lesquelles l'entreprise va s'engager dans la négociation de la convention de revitalisation. Selon les cas en effet, le lien au territoire diffère. L'entreprise n'entretient pas les mêmes attentes vis-à-vis du territoire, selon qu'elle le quitte ou qu'elle continue d'y investir. En particulier, dans l'un ou l'autre cas, les attentes qu'elle sera susceptible de former en termes d'accès aux ressources du territoire – accès à des matières premières, à de la main-d'œuvre, à du foncier, à des prestataires de service… – seront vraisemblablement différentes.

L'obligation de revitalisation intervient en effet au moment même où se réévaluent et se recomposent, d'une part, une « *logique d'entreprise*[36] » qui conduit une entité

[36] Groupe Thomas, « Négociation sociale et territoires : enjeux et perspectives », Commissariat général du Plan, *Le quatre pages*, n°3, décembre 2004, p.2.

économique à concevoir un nouvel « *assemblage de ressources* », à la recherche d'une nouvelle performance, d'autre part des « *rapports de localisation*[37] » à travers lesquels cette même entité négocie, avec les différents acteurs du territoire, l'accès aux ressources locales dont elle a besoin et qu'elle cherche à s'approprier. Deux types de logiques et de rapports traversent, en effet, toute localité et tout bassin d'emploi – qu'ils soient ou non impactés par des licenciements économiques : « *Des logiques d'entreprise gouvernées par la nécessité de créer des assemblages de ressources qui, d'un strict point de vue économique, ont leur cohérence propre et, de nos jours, forment plutôt des réseaux*[38] » et des « *rapports de localisation qui relèvent, quant à eux, d'une problématique d'accès aux ressources dans le périmètre de l'activité*[39] ». Ces deux problématiques, ces deux registres interviennent dans la façon dont l'entreprise va se saisir de l'obligation de revitalisation, et se projeter dans les actions précises qu'elle va choisir – ou non – de privilégier. Nous y revenons plus loin.

Optimiser le budget de la restructuration, articuler PSE et revitalisation, anticiper la revitalisation

Lorsqu'elle s'engage dans la négociation de la convention de revitalisation, l'entreprise recherche le plus souvent l'optimisation du coût d'ensemble de la restructuration en provisionnant ce coût à l'avance. L'obligation de revitalisation, qui intervient en fin de processus ne donne pas lieu aux mêmes conflits et revendications de la part des syndicats et des institutions représentatives du personnel que les mesures contenues dans le PSE. Le budget de la revitalisation peut devenir une variable d'ajustement duquel seront déduits divers avantages supplémentaires accordées aux salariés lors de la discussion du PSE, les indemnités supra légales en particulier. Bien que la part du budget de la revitalisation soit faible dans le budget global d'une restructuration, cette logique de « vases communicants » provoque des tensions avec les représentants de l'État, en particulier lors de la négociation du taux d'assujettissement – comme nous l'avons évoqué dans la partie précédente (point 2.1.2).

Cette façon de procéder prend appui sur les dispositions du Code du travail qui prévoient que la convention de revitalisation tient compte des actions de même nature éventuellement mises en œuvre par anticipation dans le cadre d'un accord collectif relatif à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou prévues dans le cadre du plan de sauvegarde de l'emploi établi par l'entreprise *(C. trav., art. L. 1233-85)*. En outre l'article D. 1233-41 envisage que « Les mesures engagées avant la signature de la convention [de revitalisation] peuvent être prises en compte dans le cadre de cette dernière lorsqu'elles contribuent à la création d'activités, au développement des emplois et permettent d'atténuer les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi affectés par le licenciement ».

Il existe ainsi trois catégories de mesures antérieurement mises en place à prendre en compte ou susceptibles d'être prises en compte dans le cadre de la revitalisation :

---

[37] Gilles Crague, « Territorialisation & pouvoir économique », in Jean Saglio, « Le local n'est pas un mini-macro », *Notes Thomas*, Commissariat général du Plan, n°8, juin 2004, p.5 ; Groupe Thomas, Commissariat général du Plan, *Le quatre pages*, n°3, décembre 2004, p.2.

[38] Groupe Thomas, « Négociation sociale et territoires : enjeux et perspectives », *op. cit.*, p.2.

[39] *Ibid*.

- les plans de sauvegarde de l'emploi dont on sait qu'ils doivent envisager la création d'activités nouvelles, des actions favorisant le reclassement externe à l'entreprise, notamment par le soutien à la réactivation du bassin d'emploi, des actions de formation, de validation des acquis de l'expérience ou de reconversion de nature à faciliter le reclassement externe (donc notamment dans le bassin d'emploi) des salariés sur des emplois équivalents *(C. trav., art. L. 1233-62)*.
- Les accords GPEC qui portent également sur les mesures d'accompagnement susceptibles d'être associées au dispositif de revitalisation mis en place par l'employeur, notamment en matière de mobilité professionnelle et géographique des salariés, donc éventuellement dans le bassin d'emploi *(C. trav., art. L. 2242-15, 1°)*. En outre on sait que les suppressions d'emplois peuvent passer par des plans de départs volontaires mis en place, le cas échéant, dans le cadre d'un accord de GPEC.
- Les autres mesures mises en place visées par l'article D. 1233-41 qui « peuvent » être prises en compte (et non qui « tiennent compte » comme c'est le cas pour le PSE et la GPEC).

Un certain nombre d'actions dites « valorisées » peuvent venir en déduction du « montant net » consacré à de *nouvelles* actions de revitalisation faites au titre de l'obligation de revitalisation.

Sur quoi porte, plus précisément, l'anticipation à laquelle procède l'entreprise ? Qu'est-ce que l'entreprise anticipe à proprement parler ? Par ailleurs, quelle est la nature concrète des actions qui se prêtent à l'anticipation ? Les pratiques d'anticipation sont-elles *essentiellement* liées à ces effets de passerelles entre la GPEC, le PSE et l'obligation de revitalisation ou bien procèdent-t-elles d'autres phénomènes ? Font-elles *tout simplement* écho à ce à quoi le Code du travail semble inciter – mettre en œuvre par anticipation, dans le cadre du PSE ou d'un accord de GPEC des actions de revitalisation –, ou bien procèdent-elles d'une autre logique ?

Les monographies sont éclairantes sur ce point : les pratiques d'anticipation des entreprises, la valorisation d'actions de revitalisation déjà mises en œuvre, ne sont pas circonscrites aux actions contenues dans le PSE ou dans un accord de GPEC, ayant directement précédé la convention de revitalisation. La réalisation *ex ante* d'actions dites de revitalisation peut tout à fait se produire en dehors du « véhicule » légal que constitue le PSE ou un accord de GPEC. Ces actions peuvent ne figurer, *a priori*, dans aucun document de nature conventionnelle.

Lorsque l'entreprise s'engage dans la négociation d'une convention de revitalisation, elle élabore un programme d'actions propre à *satisfaire* à son obligation de revitalisation : les actions qu'elle va entreprendre, ou faire entreprendre, doivent pouvoir être *qualifiées* dans les termes du droit de la revitalisation. De façon générale en effet, et tout particulièrement « s*ur des terrains […] risqués, où les condamnations peuvent pleuvoir, les décisions et les actes de gestion anticipent « la réaction de la norme », c'est-à-dire la qualification des faits au sens défini par une règle de droit*[40] ». L'entreprise anticipe ainsi les qualifications des actes qu'elle va accomplir en matière de revitalisation, qu'ils se situent en amont ou en aval de la signature de la convention du même nom. L'entreprise, d'ores et déjà engagée dans une procédure de PSE, et plus sûrement

[40] Laurent Duclos, « Le droit de la bonne pratique », *Cahiers philosophiques*, n°116, décembre 2008, p.54.

encore lorsqu'elle envisage l'opération de restructuration, peut donc avoir anticipé ce travail de qualification, en jouant avec les dispositions du droit du travail qui prévoient des actions de revitalisation. Qu'est-ce qui se joue dans cette opération de qualification et, plus encore, dans l'anticipation à laquelle procède l'entreprise ?

De l'anticipation à la valorisation des actions de revitalisation

L'entreprise peut, tout d'abord, conduire des actions au titre du PSE, qui pourront être qualifiées d'actions de revitalisation au moment de la négociation de la convention. Des actions déjà financées dans le cadre du PSE seront alors « à nouveau » valorisées dans le cadre de la convention de revitalisation. Certains de nos interlocuteurs ont pu, en ce sens, parler de « doublons » pour qualifier ce type d'actions, d'un « double emploi » des mêmes masses financières. Le problème en effet, tel qu'il est notamment pointé par certaines UT, tient moins à la « nature » identique des actions en question et au fait qu'elles puissent être « qualifiées » dans les mêmes termes : il tient plutôt à ce qu'une *même* opération, une *même* mesure puisse être comptabilisée tout à la fois dans le budget du PSE et celui de la convention de revitalisation, alors même que l'employeur est tenu distinctement à ces deux obligations. L'entreprise qui adopte ce type de comportement vise l'optimisation du coût de sa restructuration. C'est, en pratique, l'une des façons possibles de gérer « l'articulation » entre PSE et revitalisation : en intégrant les coûts au sein d'une même comptabilité et en vérifiant, de façon anticipée, que des actions pourront bien, le moment venu, prendre la forme requise par les obligations que le Code du travail impose d'abord en matière de PSE, puis en matière de revitalisation.

Ces valorisations d'actions sont peut-être encore plus importantes dans les entreprises qui mettent en place des plans de départs volontaires. La convention nationale de PSA, étudiée dans le cadre de l'étude et conclue suite à un Plan de Redéploiement des Emplois et des Compétences (2007), précise que ce dernier vise « *à ne pas laisser le salarié seul face à son problème d'emploi* » et implique « *un plan social sans licenciements* ». Notons d'ailleurs que le fait qu'il s'agisse de plans de départs volontaires constitue un argument mobilisé par les groupes dans les négociations sur le taux d'assujettissement – « *l'impact du PREC a été réduit par la nature même de l'adaptation effectuée* » (convention nationale PSA). Dans le cas de PSA, l'enjeu de la négociation de la convention nationale a notamment porté sur la possibilité de considérer des actions du PREC comme relevant, de façon anticipée, de la revitalisation. Il en va ainsi des aides à la création d'entreprises qui ont été valorisées dans la convention nationale de PSA à hauteur de 45 % du montant global de la contribution.

Procèdent également de la même logique les autres mesures mises en place par anticipation, c'est-à-dire de manière volontaire, hors GPEC et hors PSE, visées par l'article D. 1233-41 du Code du travail qui « peuvent » être prises en compte dans la convention de revitalisation (et non qui « tiennent compte » comme c'est le cas pour le PSE et la GPEC).

Ces mesures font également l'objet d'âpres négociations entre l'État et les entreprises assujetties. Les sommes en jeu peuvent être très importantes même si comme nous l'avons souligné plus haut elles ne représentent qu'une part modeste du coût global de la restructuration. Plusieurs de nos monographies sont emblématiques à cet égard.

La convention nationale de revitalisation de PSA prévoit la valorisation de la participation de l'établissement de Rennes à un programme régional existant depuis plus de vingt ans. L'implication de PSA dans ce dispositif (Performance Bretagne) consiste à accompagner des PME, parfois sous-traitantes de l'entreprise.

La convention Alcan-Péchiney, à Lannemezan, a fait valoir que l'entreprise « *faisait de longue date de la revitalisation* », *via* le soutien apporté à une plate forme d'initiative locale accordant des prêts d'honneur aux entreprises locales. Cette action a été prise en compte dans la convention de revitalisation.

La convention nationale d'Airbus est sans doute la plus caricaturale de ce point de vue. La négociation d'une convention nationale avait été décidée par la DGEFP. Il s'agissait d'une part, pour la DGEFP, de tenir compte de la dimension nationale de la restructuration dans le cadre du plan « Power 8 » qui concernait trois sites français. En effet, la convention nationale était censée permettre un transfert, un rééquilibrage entre les trois sites touchés, et notamment une réallocation au profit du site de Méaulte. Et d'autre part il s'agissait de tenir compte du fait que la direction d'Airbus France semblait être hostile à tout assujettissement localement : « *Un des aspects qui nous a posé problème, c'est la position de l'entreprise qui mettait en avant le fait qu'ils contribuaient déjà au financement de l'économie locale et de l'aéronautique, et que s'ils mettaient sur la table tout ce qu'ils finançaient déjà, c'est l'État qui devrait leur donner de l'argent par rapport à la revitalisation, autrement dit ils considéraient qu'ils ne devaient rien payer…* » (UT). L'UT affirme alors avoir informé la DGEFP de ces difficultés locales et qu'alors « *les discussions ont eu lieu au niveau national car au niveau local, il n'y aurait rien eu à discuter* ».

Du côté d'Airbus la vision de la situation est différente. Selon l'entreprise le ministère souhaitait faire d'Airbus un exemple et l'assujettissement y était perçu comme un impôt injuste : « *Au début, on a mal vécu la première approche : on nous a dit 'vous vous appelez Airbus, vous êtes représentatif, il faut vous sanctionner au taux le plus fort'; on l'a très très mal vécu. On a réussi finalement à arriver à quelque chose de moins lourd, mais il n'en reste pas moins, que dans notre esprit, les 1,5 millions d'euros, c'est une taxe, un impôt non justifié, compte tenu de tout ce qu'on a dépensé par ailleurs* ». Cet impôt ne paraît pas justifié aux yeux d'Airbus parce qu'Airbus considère faire déjà beaucoup pour la région toulousaine et parce qu'Airbus prévoit par ailleurs plus de créations que de suppressions de postes dans le cadre de son plan « Power 8 ».

La discussion s'est alors déportée sur le montant global de l'assujettissement, sur les taux pour les différents sites et sur les montants valorisés au titre d'actions déjà menées par Airbus par ailleurs en application de l'article D. 1233-41. Les taux retenus avant valorisation étaient de 2, 3 et 4 Smic respectivement pour les sites de Nantes/Saint Nazaire, Méaulte et Toulouse, soit un budget global de 7060 K€.

Il a alors été décidé de valoriser des actions menées par Airbus entre 2007 et 2010, au niveau national comme au niveau local sur chacun des trois sites. Ces actions sont très diverses, et pour certaines menées conjointement avec EADS : la création d'une licence professionnelle, l'aide au financement d'un aéroport et d'un musée, l'aide à la formation ou la participation à des fonds de soutien au développement économique local… Après valorisation de ces actions déjà menées, le montant de l'assujettissement d'Airbus fut alors ramené à 1509 K€, soit un peu plus d'1/5 du montant initial, dont

1100 K€ pour le site de Toulouse. Il faut toutefois observer que les actions listées dans la convention nationale (art. 4) atteignent à elles seules un montant bien supérieur à celui initial de 7060 K€. Les 1509 K€ ne correspondent donc pas au reliquat du budget total sur les montants valorisés et semblent avoir été négociés et non déduits des montants valorisés. La convention nationale précise d'ailleurs que « *à la demande de la DGEFP, les parties conviennent qu'une enveloppe de 1509 K€ est consacrée par Airbus en France à la réalisation d'actions…* ».

Pour la DGEFP, la valorisation des actions déjà menées hors revitalisation est une pratique courante et de surcroît positive car elle augmente l'importance de la revitalisation : elle est dans l'intérêt de l'entreprise, puisqu'elle souligne ce que fait l'entreprise assujettie par ailleurs, en facilitant l'acceptation par cette dernière de la revitalisation. Et elle est dans l'intérêt de l'État et des territoires puisqu'elle valorise les actions de développement économique d'une façon générale. Ainsi, comme le reconnaît la DGEFP, le nombre de SMIC calculé au niveau national, avec la valorisation, est « *un peu théorique* ».

Mais cette valorisation est assez mal vécue à l'UT locale. La DGEFP l'a prévenue et associée rapidement, dès 2007, mais elle n'est pas d'accord. La décision de signer une convention nationale était certes souhaitée par l'UT, consciente d'éviter ainsi les difficultés locales et la réticence d'Airbus. Mais le calcul des coefficients suscite des réserves : selon le directeur de l'UT, « *les coefficients, en vérité, n'ont aucune réalité. Le ministère reconnaît et valide la position de l'entreprise qui affirme qu'elle fait déjà plein de choses. En réalité, le coefficient (1,5 millions) est inférieur à 1. Sur la convention, c'est bien noté 'à la demande de la DGEFP', on valorise ce que fait Airbus et on convient d'une somme forfaitaire. C'est quand même une élaboration assez atypique* ».

Ce point de vue est partagé en partie par un représentant de la DIRECCTE, même s'il n'était pas associé à l'époque : « *le cadre était tracé, il y a eu des allers retours mais le cadre n'est absolument pas classique. Il n'y a absolument pas eu d'objectifs, en termes financiers de 2 à 4 fois le Smic, la somme est fixée globalement, forfaitairement, dont on n'a pas les tenants et aboutissants* ». En effet, ramené à la somme véritablement engagée par Airbus au titre de la revitalisation (1100 K€ pour 1232 suppressions d'emplois), le taux est inférieur à 1 SMIC pour le site de Toulouse.

Notons que ces différentes actions, portées *ex post* au crédit de chaque convention, sont, de fait, exemptées du suivi auquel sont soumises les actions liées aux nouveaux engagements financiers définis dans la convention.

Un processus continu de restructuration-revitalisation dans les grands groupes

Les grands groupes, en phase de restructuration permanente, font ainsi de la revitalisation des territoires un élément intégré à la gestion de la chronologie des restructurations. Dans ce continuum, plans de restructuration et conventions de revitalisation s'entremêlent inévitablement, du point de vue des actions et des mesures mises en œuvre comme des différents temps ou rythmes qui se font écho : celui de la gestion et celui du droit notamment.

PSA met ainsi l'accent sur ce qu'il appelle « le process » des conventions et la mise en place des déclinaisons locales. Dans la chronologie des conventions, il peut ainsi accorder ce « process » aux obligations légales en qualifiant par anticipation des opérations qui s'intègreront *ex post*, on l'a vu, dans la trame administrative par des opérations de valorisation. L'important pour l'entreprise est que son image vis-à-vis de la revitalisation soit préservée et que le processus de mise en œuvre des obligations légales soit enclenché le plus rapidement possible : « *Si on prend l'exemple de Rennes, la convention cadre est signée le 17 novembre 2008, la 1ère réunion locale a lieu le 5 février 2009, la 2ème le 26 mars, la 3ème le 16 avril, et le projet de convention locale en Ille-et-Vilaine est validé par la Direction départementale du travail le 12 mai. Qu'ensuite, la signature ait lieu en novembre, pour moi cela est un autre débat, c'est le délai administratif pour choisir la date en commun. Ca n'empêche pas dans mon esprit de travailler entre temps. Ca ne ralentit pas le process* ». Le groupe est ainsi en relation avec l'ensemble des acteurs locaux et suit l'avancement des signatures des conventions locales, en assistant à « quelques réunions » organisées au niveau local pour le suivi des déclinaisons de la convention. La gestion du calendrier des conventions de la part du groupe consiste ainsi à « caler » ou inscrire les actions mises en oeuvre dans le « temps administratif » : « *Il y a toujours nécessairement dans cette affaire un temps administratif. On en revient toujours au délai d'un an pour la convention nationale, puis 1 an pour la déclinaison locale, mais ça n'empêche pas de commencer avant* ».

Dans le cas du groupe Trèves, qui fait également l'objet d'une monographie, l'anticipation est d'une autre nature : elle se traduit cette fois-ci par la conclusion, au niveau national, d'une « *convention sur l'anticipation de la mise en œuvre d'actions de revitalisation* » (convention de revitalisation nationale du groupe Trèves). L'anticipation à laquelle il est fait référence ici renvoie au plan de départs volontaires mis en œuvre par le groupe, qui n'est pas achevé lors de la mise en place de la convention nationale. En revanche, la restructuration est engagée et la convention nationale sur l'anticipation est signée 6 mois après l'accord de groupe relatif au plan de restructuration. Là encore, le groupe gère un calendrier relatif au processus de restructuration dans son ensemble. Il entend satisfaire à son obligation légale et préserver son image vis-à-vis du territoire en procédant, par anticipation, à la réalisation d'opérations de revitalisation. Celles-ci sont d'ailleurs déjà inscrites dans l'accord de groupe relatif aux mesures sociales associées au plan de restructuration[41]. Elles consistent, sur le bassin de Ploërmel, à mettre en place un dispositif d'animation territoriale de GPEC.

Dans ces types de configuration, chaque convention prend en réalité place dans un continuum où s'enchaînent plan(s) de restructuration du groupe, « projections » par le groupe des réductions d'effectifs sur les sites impactés par la restructuration, convention(s) de revitalisation nationale(s), déclinaisons locales. Ce que certains nomment la « *zone grise, [cette] intersection entre le montant financier dédié aux mesures individuelles du PSE […] et le volume de la revitalisation, destiné a priori au territoire* », peut alors être investie par les groupes pour négocier leurs engagements financiers, tout en préservant leur image au regard de l'accompagnement social et territorial de leurs restructurations. Les entreprises font valoir, le moment venu, leur soutien *continu* au développement économique du territoire, l'exercice *continu* d'une responsabilité à l'égard de leur territoire d'implantation. Reste que ceci complique singulièrement l'appréciation des « montants nets » effectivement dédiés aux territoires à l'occasion d'une convention de revitalisation, tout particulièrement dans le cas des conventions

[41] Le chapitre 6 porte ainsi sur « l'anticipation des conséquences territoriales des restructurations » et prévoit des « actions d'anticipation qui feront l'objet d'une convention cadre nationale avec l'Etat ».

nationales du fait des enchâssements qu'elles contiennent entre le niveau national – qui est aussi l'échelle à laquelle le groupe gère les mesures sociales requises par le code du travail – et le niveau local où se décline le cadre de la convention nationale[42].

Si une préoccupation d'optimisation du coût de la restructuration peut, à l'évidence, se loger dans les pratiques d'anticipation des entreprises, celles-ci procèdent également d'un impératif gestionnaire plus large, qui tisse un lien plus directement opérationnel entre la revitalisation et les objectifs de la restructuration.

Le lien entre restructuration et actions de revitalisation, le « territoire » de la revitalisation

Nous avions d'emblée formulé l'hypothèse que le comportement des entreprises vis-à-vis des conventions de revitalisation, la façon dont elles conçoivent et exercent leur responsabilité territoriale, la manière dont elles s'inscrivent effectivement dans le dispositif, devaient être liés, notamment, à la nature de la restructuration et à l'ancrage de l'entreprise au territoire. Les monographies indiquent qu'en effet, dans un certain nombre de cas, le lien est étroit entre la détermination des actions de revitalisation inscrites dans la convention et les objectifs de la restructuration. Lorsque les entreprises restent sur le territoire, les actions prévues au titre de la revitalisation s'inscrivent parfois dans le prolongement direct du plan de restructuration.

C'est le cas, par exemple, de la convention Airbus, déclinaison locale sur le site de Toulouse d'une convention nationale, et dont les actions visent particulièrement les PME constituant le réseau local de l'entreprise. Les conventions – nationale puis locale – font suite ici au plan de restructuration Power 8 (2006), établi à l'échelle européenne et qui concerne trois sites français, dont celui de Toulouse. Ce plan vise notamment à réorganiser la chaîne de sous-traitance de l'entreprise, Airbus recentrant ses partenariats avec les sous-traitants de rang 1. L'inscription de la convention de revitalisation dans la ligne stratégique du plan de restructuration est, dans ce cas, particulièrement manifeste. Nous y reviendrons plus en détail en abordant la conduite des actions en question. Notons à ce stade que le projet de revitalisation, ici, sert directement le « territoire » de l'entreprise, ou encore « *le périmètre de l'entreprise étendue* », comme le stipule le texte de la convention nationale pour estimer le nombre de créations d'emplois envisagées sur les sites impactés par la restructuration[43]. La convention de revitalisation accompagne donc directement la façon dont l'entreprise réagence et réassemble ses ressources, à l'échelle de l'ensemble de son réseau productif, incluant la chaîne des sous-traitants. Ce lien « fonctionnel » que l'entreprise-réseau peut entretenir avec son territoire d'implantation lorsqu'elle fait appel à des entreprises

[42] La traçabilité des montants semble parfois difficile à établir au plan local. Dans le cas d'Airbus, le montant net nouvellement dépensé au plan national se monte à 20 % de l'engagement financier global inscrit dans la convention nationale. En revanche, la règle déterminant le montant de l'engagement sur le site de Haute-Garonne n'est explicitée dans aucune des deux conventions – nationale et locale. Dans le cas de PSA, on sait que 40 % du montant de la convention locale est effectivement nouvellement dépensé au bénéfice des entreprises d'Ille-et-Vilaine – et affecté en l'occurrence au fonds départemental de mutualisation.

[43] L'évaluation du nombre de suppressions de postes reste, elle, inscrite dans les contours juridiques de l'entreprise.

locales[44], et qui peut se manifester directement dans la conception des conventions de revitalisation, aura également été déterminant dans le cas de Téréos. Dans ce cas toutefois, il se sera plutôt manifesté « en marchant », dans la conduite de la convention.

Téréos, groupe agro-industriel spécialiste de la transformation de la betterave, de la canne et des céréales, commercialise une gamme de sucres et de produits amylacés, d'alcools, de bioéthanol et de coproduits destinés à l'alimentation animale et à l'énergie électrique. Le site concerné par la convention de revitalisation (2005) étudiée dans le cadre de l'étude est l'une des bases logistiques du groupe : après la fermeture partielle et la suppression de la majeure partie des emplois, seule une activité de conditionnement est maintenue sur le site. Le groupe choisit d'emblée de conduire lui-même la convention, dont le contenu est par ailleurs étroitement imbriqué à celui du PSE : il souhaite en profiter pour développer une nouvelle compétence RH, dont il sait qu'elle devrait être utile sur d'autres sites, pour l'établissement et la conduite d'autres conventions de revitalisation. La monographie détaille les débuts difficiles de cette convention, qui ne commence véritablement à « vivre » qu'en 2007, sous l'injonction de l'Etat. L'entreprise met alors en place une « équipe revitalisation » qui échange régulièrement avec les services de l'Etat et en particulier le SGAR, soucieux de trouver des projets avant le terme de la convention. Ces échanges permettront directement de « connecter » la convention Téréos à un projet considéré comme « structurant » pour le territoire : faire d'une plate forme logistique existante une technopole leader autour des activités de la logistique (Euralogistic). Les intérêts des uns et des autres convergent rapidement et une convention est établie avec une CCI, opérateur public de la zone d'activité qui accueille le projet de technopole. Ce cas illustre à nouveau, quoique de façon plus indirecte, la manière dont un projet de revitalisation peut prendre forme au voisinage du réseau de l'entreprise. Dans ce cas précis, « l'accroche » de la convention à un projet par ailleurs considéré comme structurant pour le département s'est opérée au bénéfice de tous : le projet en question, les bassins d'emploi concernés et l'entreprise, qui soutient ainsi le développement d'une plate forme logistique, « externalité positive » directe et partenaire commercial important de l'entreprise compte tenu des besoins et de l'activité du site[45].

Dans une autre configuration encore, un groupe équipementier automobile, faisant face à une décroissance structurelle du marché français, conclut successivement un accord de GPEC (2006), un « *Accord de Groupe relatif aux dispositions de gestion de l'emploi en cas de réorganisation au sein des sociétés de Trèves en France* » (mars 2008), puis un « *Accord de Groupe relatif aux mesures sociales associées au plan de restructuration des sociétés de TREVES en France* » (novembre 2008) et enfin une convention de revitalisation dénommée

[44] Le phénomène de l'entreprise-réseau accroît potentiellement ce type de lien : l'entité économique qui est « *partie prenante d'une chaîne d'activité qui la dépasse est en situation d'interdépendance fonctionnelle avec des entités « extérieures ». […] La structuration fonctionnelle des organisations économiques ne concerne plus seulement l'espace interne de l'entreprise (société commerciale). Certaines fonctions dont l'activité de l'entreprise dépend peuvent être prises en charge aujourd'hui par des partenaires externes. L'organisation fonctionnelle de l'entreprise déborde donc potentiellement les limites de l'entreprise* » (Gilles Crague, *L'hydre et les territoires. L'entreprise-réseau et la gestion des territoires d'implantation*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université de Marne-la-Vallée, décembre 2009, p.132).

[45] L'accord CCI-Tereos précise qu'avec « *2,3 millions de tonnes de sucre expédiées annuellement vers ses clients ou en transferts inter-sites, la logistique est l'un des métiers incontournables de l'activité de Tereos. A ce titre, le site de Thumeries, où transitent plus 9000 véhicules, constitue une des bases logistiques permettant au groupe Tereos de distribuer l'ensemble de ses produits au nord de l'Europe. D'autre part, ce secteur représente une source d'emplois (niveaux de qualification V et IV) en forte adéquation avec la cible prioritaire en terme de catégorie de personnel de la convention de revitalisation* ».

« *Convention nationale sur l'anticipation de la mise en œuvre d'actions de revitalisation* » (2009). Compte tenu des réductions d'effectifs engagées et à venir, et en anticipation de la conclusion de la convention de revitalisation, le groupe en préfigure ainsi le contenu : « *Ces actions d'anticipation, qui feront l'objet de la signature d'une convention cadre nationale avec l'Etat, consisteront sur certains bassins d'emploi retenus avec l'Etat, dont en priorité ceux de Ploërmel et de Reims/Aÿ en Champagne, en :*

- la mise en place d'un dispositif d'animation territoriale de GPEC permettant d'établir un langage et un outil partagé entre les entreprises du territoire en matière d'emploi et de compétence afin de permettre une meilleure gestion des emplois et des compétences, en facilitant notamment des passerelles des emplois fragilisés vers des emplois en croissance sur ces territoires,

- le cas échéant, à partir de cette démarche collective de GPEC, la mise à disposition de certaines compétences et moyens du groupe Trèves aux entreprises de ces bassins d'emploi afin de faciliter leur développement[46] ».

Opération de restructuration et actions de revitalisation sont d'emblée associées, pensées en complémentarité. L'entreprise confirme l'intérêt de l'action de GPEC territoriale engagée dans le cadre de la revitalisation, pour les bassins d'emploi concernés, mais également pour faciliter la reconversion et la mobilité des salariés licenciés.

Enfin, lorsque l'entreprise quitte le territoire, la problématique est toute autre puisque l'entreprise libère cette fois-ci l'ensemble de ses ressources sur le territoire, et s'engage possiblement dans la recherche d'un repreneur. Ce fut du moins le cas dans les deux opérations étudiées faisant suite à un départ définitif de l'entreprise (Sony, Péchiney). Dans chacun de ces cas, la recherche d'un repreneur s'est opérée en amont de la signature de la convention, qui vient donc consigner, et accompagner (entièrement ou partiellement) le projet de reprise.

A l'exception de ce dernier cas, lorsque l'entreprise reste sur le territoire, elle peut donc en quelque sorte attendre un « retour sur investissement » de sa contribution au processus de revitalisation, en particulier lorsque celui-ci opère directement sur le réseau de l'entreprise assujettie, au voisinage de ce réseau, ou sous la forme d'un accompagnement territorialisé des conséquences du plan de restructuration, d'un « équipement » des entreprises et des acteurs locaux (GPEC territoriale).

La négociation et le texte des conventions manifestent par ailleurs combien celles-ci sont aussi l'occasion d'une mise en réseau d'acteurs, d'une valorisation de ressources, au bénéfice d'actions de revitalisation et, *in fine*, des entreprises locales – que celles-ci soient partenaires de l'entreprise assujettie, employeurs et/ou repreneurs potentiels. Ceci nous conduit à revenir, rapidement, sur le terme même de *revitalisation du (des) territoire(s)*. Une difficulté tient en effet à une certaine indétermination, dans cette expression, entre l'objet et le sujet de l'action. Que faut-il revitaliser ? Qu'est-ce qui *revitalise* et qu'est-ce qui *est revitalisé* ? La difficulté tient également à un certain flou de la notion de territoire. Si « le territoire » peut, certes, se définir comme l'espace géographique sur lequel, en l'espèce, vont se déployer des actions de revitalisation, il possède également une autre dimension, par laquelle il se définit aussi comme

[46] « Accord de Groupe relatif aux mesures sociales associées au plan de restructuration des sociétés de TREVES en France » (Chapitre 6 - Anticipation des conséquences territoriales des restructurations). Nous soulignons.

« *territoire de projet*[47] » : le projet de convention est « *porté par le réseau d'acteurs intéressés*[48] » qui, du même coup, forge « le territoire de la convention ». Sans compter, on l'a vu, que le projet de revitalisation peut, dans certains cas, croiser fortement le « territoire » de l'entreprise, autrement dit son réseau. Cette seconde conception du territoire, comme territoire de projet porté par un réseau, est la plus compréhensive au regard des pratiques et des enjeux dont les acteurs ont témoigné à propos des conventions de revitalisation : le territoire, en ce sens, n'est pas le local, il n'est pas une seule « partition de l'espace national », il est surtout le territoire d'un projet de revitalisation. Autrement dit, si chaque convention – ou regroupement de conventions en cas de dispositif de mutualisation – définit un périmètre « au sol » – celui qui est inscrit, le plus souvent, dans le texte de la convention –, chaque convention a également un « territoire », dont la « consistance » propre vient du réseau d'acteurs qui est mobilisé au bénéfice du projet, des actions de revitalisation. Le flou qui entoure l'expression de revitalisation des territoires s'estompe alors : le *territoire* comme projet et le *réseau* d'acteurs qui le fait vivre, oeuvrent à la revitalisation des entreprises implantées, le plus souvent, dans les *localités* retenues par le périmètre de chaque convention de revitalisation – voire le long du réseau de l'entreprise[49]. Autrement dit, le territoire comme projet *revitalise*, plutôt qu'il ne serait *revitalisé*. Ce détour est important parce qu'il permet de rendre compte, de façon plus compréhensive, de l'importance de tout ce qui permet aux acteurs de se connecter entre eux, au bénéfice du projet[50]. Pour que la mise en réseau opère, en effet, pour que des acteurs – même proches géographiquement d'ailleurs – puissent se rejoindre et s'entendre au bénéfice du projet, il faut des véhicules, des connexions, ajustés. La pleine potentialité du dispositif et sa portée stratégique en terme de développement économique, sont ainsi directement liées à l'efficacité des connexions et des associations opérées à l'occasion de chaque convention, ou de chaque projet de revitalisation.

L'entreprise peut décider d'intervenir directement dans le travail de ce réseau d'acteurs locaux, au profit des projets de revitalisation. Elle peut en particulier proposer d'activer ses propres compétences, et ceci peut être acté dès la négociation et l'établissement de la convention de revitalisation.

La mobilisation des compétences de l'entreprise

Outre qu'elles peuvent faire valoir leur intérêt, notamment financier on l'a vu, les entreprises peuvent également souhaiter valoriser, et activer certaines de leurs compétences dans la mise en œuvre de leur obligation de revitalisation.

---

[47] Laurent Duclos, « Synthèse et point de conclusion », Actes du séminaire interégional Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriale, Le Havre, 17 décembre 2010, p.47.

[48] *Ibid*.

[49] Dans tous les cas, « l'entreprise revitalise des entreprises » : des sous-traitants, des partenaires potentiels, des repreneurs, les petites entreprises du bassin d'emploi ou encore des entreprises sur secteur industriel, comme l'indiquait un représentant de PSA, à propos d'une convention locale : « *Nous souhaitions revitaliser dans le domaine industriel, puisque nous sommes dans le domaine industriel. Notre objectif était d'aider la création d'emplois dans le domaine industriel en priorité, sachant que les emplois industriels génèrent de l'emploi dans les autres secteurs d'activité* ».

[50] Le « *territoire de projet* » renvoie en effet à une « *proximité médiate (qui suppose) l'instauration de connexions permettant de conjurer la distance, (et donc) à la question du réseau* » ; le territoire comme localité, bassin d'emploi, « pays », etc. renvoie, lui, à une « *proximité physique* » (Laurent Duclos, *op. cit*., p.47).

Certaines actions, inscrites dans la convention, relèvent directement de cette modalité d'implication de l'entreprise : la mise à disposition du personnel, les prestations en nature visant à aider les entreprises du bassin d'emploi par exemple.

Dans les monographies, nous avons rencontré plusieurs cas de mobilisation des compétences de l'entreprise, mais sous d'autres formes qu'une « mise à disposition de personnel ». Nous avons déjà évoqué le cas de Téréos, qui choisit de conduire en direct sa première convention, et de faire de cette expérience l'occasion d'acquérir une nouvelle compétence RH. Le déroulement de la convention conduira finalement Téréos à recourir à un prestataire. Mais Téréos, au moment de décider d'une réorientation de ses fonds vers un nouveau projet, active ses compétences internes pour en évaluer l'opportunité : Téréos demande à ses experts logistiques internes d'évaluer la pertinence du projet Euralogistique porté par la CCI de Lens, avant de conclure le contrat de prestation.

En amont cette fois-ci de l'établissement de la convention de revitalisation, Sony s'implique également dans le processus de recherche d'un repreneur pour son site. Elle y mobilise avant tout sa compétence de qualification et d'évaluation d'un projet industriel, plus qu'elle ne procède elle-même à la recherche d'un repreneur : un cabinet est mandaté pour cela ; l'Etat est également très mobilisé. Sony met donc sa compétence industrielle au service de la construction du projet de reprise, et aide en cela l'ensemble des parties prenantes : les repreneurs potentiels, le cabinet en charge de la prospection et les acteurs publics locaux, directement et fortement engagés dans la procédure de recherche et de choix du repreneur. Sony et son cabinet procèdent ainsi à l'examen des projets industriels des candidats à la reprise, travaillent sur les business plans, évaluent les partenariats industriels contenus dans les projets. Notons qu'un représentant de l'Etat assiste à ces réunions, qui, une fois le repreneur choisi, l'assistera, avec le cabinet mandaté par Sony, dans le montage définitif de son business plan et dans les rapports avec les banques et les institutionnels, pour faire aboutir le projet. Sony met donc à disposition sa compétence à « assembler des ressources », à constituer un agencement productif, au bénéfice de la construction du projet de reprise. La convention consigne en quelque sorte l'ensemble de ce travail, et prévoit les modalités de soutien du repreneur.

Enfin, dans le cas de la convention Pneumatiques Kleber à Toul – dont Michelin est l'actionnaire majoritaire –, c'est la société de réindustrialisation du groupe, la Side Michelin – Société Industrielle de Développement Economique –, qui intervient directement en mettant un chargé de mission à disposition sur le site de Kleber (il s'agit d'une fermeture totale). On retrouve ici les pratiques d'intervention des grands groupes réindustrialisateurs. Le chargé de mission de la Side instruit l'ensemble des dossiers, aide les entreprises bénéficiaires (PME-PMI créatrices d'emplois, créateurs et repreneurs d'entreprises) dans l'accès aux ressources du territoire, maille et « articule » les ressources issues des acteurs privés et publics du territoire au profit de chaque projet. Il est en ce sens un intermédiaire, un « intercesseur », qui aide les chefs d'entreprises et les porteurs de projets à repérer les ressources disponibles et à y accéder. Il est un soutien direct dans l'établissement des rapports de localisation par lesquels chaque entreprise s'inscrit dans son territoire, compose avec un tissu politico-administratif qui lui procure des ressources, mais lui assigne en retour une responsabilité[51], qui se traduit

[51] Groupe Thomas, « Négociation sociale et territoires : enjeux et perspectives », *op. cit.*, p.2.

notamment par un engagement à la création d'emplois. La Side peut par ailleurs mobiliser ses experts au service des projets[52].

Au regard de ces différents cas, il apparaît que cette modalité d'intervention de l'entreprise qui consiste pour elle à activer ses propres compétences, peut constituer un motif et un ressort important dans son adhésion au programme de revitalisation, et dans sa propension à s'y projeter - elle peut aussi, on l'a vu, être mobilisée en marchant. L'activation d'une compétence interne de l'entreprise pour qualifier, évaluer et accompagner un projet d'entreprise, que ce soit sur une composante particulière (la logistique par exemple), ou sur cet « *art de la combinaison des ressources*[53] » qu'est l'art de l'entreprise (évaluer l'ensemble d'un projet de reprise par exemple), constituait, rappelons-le, une modalité d'intervention caractéristique des premiers services d'industrialisation des grands groupes. Considérant parfois même qu'ils venaient ainsi combler un vide institutionnel, notamment en matière d'appui aux PME[54], ces services d'industrialisation soutenaient volontiers être mieux à même de répondre aux besoins des entreprises que les autres acteurs du développement économique local[55]. Les entreprises qui, aujourd'hui, choisissent d'activer leurs compétences au bénéfice de projets créateurs d'emplois, à l'occasion d'une convention de revitalisation, manifestent ainsi un intérêt pour le « territoire ». Cet intérêt – et les pratiques qui en découlent –, rappellent celui – et celles – qu'avaient pu nourrir les grandes entreprises qui, confrontées à la gestion des restructurations, avaient créé des services de réindustrialisation *ad hoc*, pour mieux gérer leurs propres rapports de localisation. Cette propension des entreprises à mobiliser leurs propres compétences au bénéfice de l'exercice d'une responsabilité territoriale – très nettement distincte, dans ces exemples, d'une responsabilité de l'emploi -, nous semble être un motif important de l'intérêt que les entreprises peuvent porter au dispositif – et donc également un levier pour les y intéresser.

Notons pour finir qu'il y a *a priori*, dans la mobilisation des compétences de l'entreprise assujettie, des enjeux de nature différente selon qu'il s'agit d'aider à l'élaboration d'un « grand projet industriel », qui contient le plus souvent sa « traduction » en terme de

---

[52] La convention indique : « *La permanence de la présence territoriale de la SIDE confère à ses chargés de mission une bonne connaissance des réseaux du service public de l'emploi et des spécificités socio-économiques des bassins d'emploi. La SIDE a développé des outils techniques et financiers et mobilise des experts, ce qui lui permet notamment de soutenir des PME-PMI créatrices d'emplois et des projets de création ou de reprise d'activités. C'est l'ensemble de cette expérience, de ces moyens et de ce savoir-faire que le Groupe Michelin propose de mettre en œuvre dans le cadre de la présente convention* ».

[53] Gilles Crague, *L'hydre et les territoires. L'entreprise-réseau et la gestion des territoires d'implantation*, *op. cit.*, p.212.

[54] *Ibid*.

[55] Cette tâche est certainement plus partagée aujourd'hui, le marché de la revitalisation s'étant considérablement étoffé. Ces mêmes sociétés choisissent désormais, dans certains cas, de sous-traiter une partie des actions de revitalisation à des cabinets ou structures locales, qui présentent tout à la fois une bonne connaissance du tissu d'entreprise, et une capacité à accompagner des projets créateurs d'emploi. La Side Michelin a ainsi récemment fait le choix d'externaliser, dans le cadre d'une convention de revitalisation récente relative à un site Michelin, la plupart des actions *directement* créatrices d'emplois, conservant à sa charge des actions « structurantes », assez ouvertes (aides à la dynamisation de filières, etc.), ainsi que le pilotage proprement dit de la convention. Dans ce cas précis, la Side a également assuré le lien avec l'ensemble des réseaux politico-administratifs locaux. Cela s'est traduit par un travail en amont avec le Conseil régional, mais aussi la communauté urbaine, dans le prolongement direct, là aussi, des compétences qui, dans les grands groupes, furent au fondement même de la création des services et filiales d'industrialisation : la relation avec les milieux politiques locaux (*cf.* Gilles Crague, *L'hydre et les territoires. L'entreprise-réseau et la gestion des territoires d'implantation*, *op. cit.*).

création d'emplois, ou de soutenir de plus petites – voire de toutes petites – entreprises, auprès desquelles l'enjeu sera aussi, précisément, d'assurer cette traduction en emplois d'un projet de développement. Ces enjeux s'étendent aux interventions des services de l'Etat qui, on l'a vu, s'articulent parfois très étroitement avec celle de l'entreprise assujettie. Qu'il s'agisse de soutenir un « grand projet » ou de petites entreprises, l'objectif reste cependant le même : c'est toujours un travail sur l'agencement productif qui est visé ; ce n'est pas une compétence de reclassement qui est requise et mobilisée, mais bien une compétence de développement économique. Pour autant il y a bien, aussi, une visée de création d'emplois. C'est la raison pour laquelle le dispositif de la revitalisation invite également les services de l'Etat à un nouveau regard sur l'accompagnement des mutations économiques, comme en témoignait bien, rappelons-le, un responsable d'UT : « *La convention de revitalisation […] élargit notre regard sur la restructuration et implique une vision d'ensemble du dynamisme territorial. Auparavant, nous avions un regard entièrement focalisé sur le salarié en perte d'emploi […]. Désormais, nous avons un regard plus ouvert sur la place et le poids de l'entreprise dans son territoire, sur l'impact des suppressions d'emplois. Cela va dans le sens de l'évolution administrative qui a conduit à la création des DIRECCTE : la convention de revitalisation rapproche les deux dimensions du développement économique que sont l'inspection du travail et le développement du territoire. Les services de l'Etat élargissent leur regard sur l'emploi à travers le processus de revitalisation : nous nous intéressons aux projets de développement des entreprises – et pas uniquement sur l'aspect emploi – mais aussi à la capacité de faire émerger des projets de développement* » (UT).

▪ Le choix d'un prestataire : en amont ou en aval de l'établissement de la convention ?

Dans de nombreux cas, la décision de recourir à un prestataire et le choix du prestataire interviennent en amont de la signature de la convention. Plusieurs facteurs peuvent y contribuer, dont les monographies portant sur des opérations de revitalisation offrent un aperçu.

Dans certains cas, le prestataire peut être le « prestataire naturel » de l'entreprise assujettie, s'il est une filiale du groupe auquel appartient également l'entreprise. C'est le cas de la SIDE (Michelin), dans la convention Kleber étudiée dans le cadre de l'étude. La SIDE intervient ici en ingénierie sur la gestion de la crise que déclenche l'annonce de la fermeture du site. Présente tout au long du processus, du PSE jusqu'à la revitalisation, la SIDE coordonne notamment le travail des cabinets mandatés sur le PSE (BPI et Algoé) et appuie la mise en œuvre des « Ateliers de Transition Professionnelle » mis en place dans ce même cadre. Elle assure également le maillage avec les acteurs publics dès la mise en œuvre du PSE, sans toutefois intervenir directement auprès des salariés. Elle intervient directement, en revanche, dans la conduite des actions de revitalisation.

L'entreprise assujettie peut également s'être entourée d'un conseil extérieur cette fois-ci, mais très en amont également, pour être accompagnée dans les différentes étapes du processus, allant du choix du cabinet pour le PSE, à la recherche d'un repreneur par exemple, lorsque l'entreprise libère son site. C'est le cas de Sony, à propos duquel un représentant de l'Etat explique : « *C'est Sony qui a recruté Oneida. Il y avait plusieurs ambitions. La première était d'être accompagné dans l'ensemble du processus juridique des négociations, en plus des juristes propres à Sony. Ensuite, Sony voulait une équipe qui*

l'accompagne dans le choix du cabinet qui allait gérer le PSE. C'est Oneida qui a choisi Right Management. Sony voulait aussi qu'il y ait une vraie validation des projets industriels. Lorsque le premier projet de reprise a dû être abandonné, le cabinet Oneida a été missionné par Sony pour chercher des repreneurs. Oneida a fait connaître urbi et orbi qu'il y avait une usine à vendre, avec au moins une chaîne de photovoltaïque qui fonctionnait, un site absolument favorable, à deux pas de l'Espagne, à 50m de la quatre voies, à 10km de l'autoroute ».

Lorsque l'entreprise a beaucoup anticipé le processus de revitalisation, un prestataire peut avoir été mandaté pour la conduite d'actions de revitalisation, qui sont alors engagées avant l'établissement et la signature de la convention. Les actions de revitalisation peuvent être pensées comme « facilitatrices » pour la mise en œuvre des mesures du PSE. Les cas de Trèves et de Péchiney-Alcan dans nos monographies relèvent de cette configuration. Dans ce dernier cas, le prestataire de revitalisation en témoigne explicitement : « *Notre contrat était signé avant la convention de revitalisation dans une procédure d'anticipation. Alcan a mis en place une réflexion sur la revitalisation dès la signature du PSE pour que cette anticipation permette de faire émerger des emplois susceptibles d'être offerts aux salariés, pour une fermeture prévue fin 2006. Pendant 9 mois, nous avons travaillé à la revitalisation alors que la fermeture n'a eu lieu que fin 2006. L'objectif affiché (du point de vue du Comité d'Entreprise), dans le cadre du dialogue social, était la revitalisation* ».

Si le choix du prestataire est toujours le fait de l'entreprise, l'Etat peut, lui aussi, faire part de son point de vue. Les monographies départementales permettent de repérer différents types de comportements. L'Etat peut, dans une certaine mesure, informer et accompagner le choix de l'entreprise. C'est le cas le plus fréquent semble-t-il, avec des modulations. Un DRH, qui en l'occurrence souhaitait *a priori* conduire lui-même sa convention de revitalisation, nous disait ainsi que « *l'Etat arrive bien souvent avec ses propositions* », tant en termes d'actions que d'opérateurs susceptibles de les prendre en charge. La configuration locale n'est d'ailleurs pas sans effet sur cette propension de l'Etat à faire des « suggestions ». Le fait qu'il existe, par exemple, un noyau de prestataires régulièrement mobilisés – tous types d'opérateurs confondus –, et plus encore l'existence d'un dispositif de mutualisation, favorisent ce type de comportement.

Mais, le fait de choisir un cabinet en amont de l'établissement de la convention fait également l'objet de vigoureuses critiques. Ainsi, dans le département de l'Eure, ceci n'est pas loin d'être perçu comme un non-sens par les pouvoirs publics. L'UT a fait de cette question l'un de ses « chevaux de bataille » : « *Aujourd'hui les entreprises choisissent les cabinets avant que la convention ne soit établie. Ca ne nous va plus, car on va vers des conventions sur-mesure. Donc on leur demande de ne pas signer avec un cabinet avant la signature de la convention. C'est logique mais les cabinets font leur lobby, ils vont voir les entreprises, le commissaire à la réindustrialisation en disant qu'ils ont déjà des solutions, en faisant miroiter des prospects intéressés pour la reprise des sites* » (UT). Face au « lobby » des cabinets et à la liberté de choix des entreprises, l'UT a peu de moyens à sa disposition, hormis le dialogue : « *On ne conseille pas des cabinets, on ne donne pas de liste, mais on essaye d'accompagner les entreprises dans l'achat de la prestation. On leur dit à quoi il faut faire attention, quelles questions poser, et on dit qu'il n'est pas sérieux de faire des offres commerciales avant de connaître le contenu de la convention ; voir quels moyens humains ils ont, la connaissance du tissu local, les références, les résultats…* » (UT).

De la même façon, les services de l'Etat se refusent, en Isère, à intervenir dans le choix du cabinet par l'entreprise (et sur l'opportunité d'y avoir recours), soulignant que l'Isère « *ne fait pas partie de ces départements qui ont « choisi » des cabinets, ou qui les ont répartis sur*

le territoire pour faciliter la coordination » (DIRECCTE). La seule action que s'autorise l'Etat est de remettre aux entreprises une liste des cabinets, lorsqu'elles le demandent, en l'agrémentant parfois de quelques commentaires sur les savoir-faire des cabinets au regard des problématiques de la convention. A tort ou à raison, les pouvoirs publics par ailleurs ont tendance à opérer une distinction entre des cabinets « spécialisés dans la réindustrialisation », des cabinets « experts en ingénierie financière » et des cabinets « orientés emploi », pour lesquels l'activité de revitalisation est le prolongement d'une activité de reclassement. Mais on considère qu'il est important que l'entreprise garde la responsabilité de son choix : « *quand les entreprises demandent un avis, on leur donne une liste des cabinets. Mais c'est rare, surtout lorsque les cabinets proposent des « packs PSE-reclassement-revitalisation* ». L'Etat, en Isère toujours, n'a pas d'hostilité de principe à ce positionnement des cabinets, à condition qu'il permette de mieux articuler et d'anticiper les différentes phases, et de gagner en efficacité et en connaissance de l'entreprise assujettie. Les cabinets qui proposent une offre de service « globale » (comme BPI[56]) sont de fait en position plus favorable, et revendiquent d'ailleurs la valeur ajoutée d'une intervention dès la phase d'élaboration du PSE : « *on souhaite intervenir le plus tôt possible, quitte à anticiper sur la convention de revitalisation, ce qui n'est pas facile car quand ils sont dans la négociation du PSE, les DRH ont autre chose à faire. Mais plus on arrive tôt, plus on peut faire des choses innovantes et trouver des gisements d'emploi : plus le PSE est important, plus le mix avec la revitalisation est pertinent. Sur Caterpillar, on a fait pas mal de reclassements sur la convention de revitalisation pour les publics les plus fragiles qui n'avaient pas de solution avec le PSE, même s'il s'agissait souvent d'emplois dans les PME, donc à des conditions moins favorables. Mais on sait bien que pour les 15 % de salariés qui restent à reclasser c'est très dur. Donc sur les gros contrats, on intègre le classement et la revitalisation et on fait la courroie de transmission, à condition que la convention ne nous oriente pas vers des compétences trop éloignées de celles des salariés* » (consultant).

Interrogé sur les conditions dans lesquelles ils interviennent dans le processus d'élaboration des conventions, un consultant souligne que « *toutes les configurations existent. Mais plus on est en amont mieux c'est. Là où on est le plus à l'aise c'est quand l'entreprise a eu peu de contacts avec les représentants de l'Etat pour bien comprendre sa posture et sa problématique. On peut proposer à l'Etat des premières pistes, voir les acteurs du territoire, les besoins, essayer de se glisser là où il y a des « trous ». On rédige un projet, on soumet au comité de pilotage et on met en œuvre. Ca c'est le cas rêvé. Et puis vous avez l'autre cas de figure, celui où on arrive et où tout est bouclé entre la boîte (qui n'avait pas anticipé le coup parce que le PSE se passait mal) et l'Etat, qui avait défini le contenu ligne par ligne avec les enveloppes déjà fixées. Et là il faut expliquer à l'entreprise pourquoi ça ne va pas le faire et qu'ils vont au casse-pipe. On arrive à renégocier quelques lignes de la convention, en évitant le pire. Mais on fâche tous les acteurs du territoire auxquels on enlève leurs chèques, d'où le retour de flamme en comité de pilotage* » (consultant).

[56] Quatre cabinets se partagent le gros du marché de la revitalisation en Isère (dans l'ordre décroissant du nombre de conventions opérées) : BPI, SOFRED, Oneida, Sémaphores.

Différenciation aides/tâches

Rappelons que le principe du codage des actions formalisées dans les textes conventionnels repose sur la différenciation fondamentale entre tâches et aides (montants allant directement à des entreprises bénéficiaires).

On constate que dans l'ensemble, un peu plus de quatre CR sur dix distinguent clairement des montants associés d'une part, aux tâches et d'autre part, aux aides, et que la fréquence de cette différenciation croît sur la période : une CR sur deux signées en 2009 différencie clairement montants affectés aux aides et montants affectés aux tâches.

Hormis l'évolution sur la période, on constate que la taille de la revitalisation joue un rôle tout à fait important sur la propension à différencier aides et tâches, deux fois plus fréquente quand l'objectif emploi est supérieur à 300 que lorsqu'il est inférieur à 30.

Différenciation tâches/aides	Ensemble	<=2006	2007	2008	2009
Oui	41 %	39 %	32 %	43 %	48 %
Non, mais des tâches sont mentionnées	43 %	50 %	50 %	33 %	38 %
Non, aucune tâche n'est mentionnée	16 %	11 %	18 %	23 %	13 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Différenciation tâches/aides	<30	30-60	60-100	100-300	>300	Ensemble
Non, aucune tâche n'est mentionnée	35 %	17 %	16 %	11 %	9 %	16 %
Non, mais des tâches sont mentionnées	38 %	51 %	46 %	37 %	30 %	43 %
Oui	28 %	32 %	39 %	52 %	61 %	41 %

Lorsqu'un budget tâche est clairement différencié, dans trois quart des cas ce budget n'excède pas 30 % du montant total de la CR. Dans la moitié des cas, ce budget ne dépasse pas un quart du montant total de la convention.

Rapport budget tâches/budget total (tâches+aides)*	
Quartile inférieur	15 %
Médiane	24 %
Quartile supérieur	31 %

* statistiques établies sur 156 CR (celles où un budget tâches et/ou un budget aides est différencié)

Nature des aides, nature des tâches prévues par les conventions de revitalisation

La plupart des CR octroient des aides financières aux entreprises (*cf.* détail plus loin). On notera aussi l'importance des aides de la catégorie « divers » (c'est-à-dire qui ne relèvent ni de l'aide financière, ni de la valorisation de cessions, ni du soutien à la formation et de l'accompagnement vers l'emploi, ni de la mise à disposition du personnel de l'entreprise) : une CR sur deux y font référence. Pour ces deux types d'aides (aides financières et aides « autres »), il n'y a pas d'évolution significative sur la période.

Un tiers des CR prévoit de valoriser des cessions. Un tiers prévoit du soutien à la formation et de l'accompagnement vers l'emploi. La fréquence de ces actions dans les CR est en baisse significative sur la période.

Un peu plus d'une CR sur dix envisage une mise à disposition du personnel de l'entreprise. On constate une remontée de ce type d'aides dans les CR les plus récemment signées (près d'une CR sur cinq en 2009).

Autre évolution significative : on note que les valorisations de cession mentionnent plus fréquemment un montant en fin de période qu'en début.

En ce qui concerne la caractérisation des tâches : deux tiers des CR mentionnent des tâches de prospection, deux tiers des tâches d'accompagnement et d'instruction de dossiers, trois quart des CR des tâches de suivi administratif. On constate la faiblesse du chiffrage de ces différentes tâches lorsqu'elles sont mentionnées.

	Part des CR mentionnant le type d'action	CR mentionnant un montant (si le type d'action existe)
Aides financières		
<=2006	89 %	48 %
2007	83 %	68 %
2008	80 %	72 %
2009	88 %	62 %
Total	**85 %**	**63 %**
Valorisation de cessions		
<=2006	43 %	40 %
2007	40 %	50 %
2008	28 %	60 %
2009	29 %	69 %
Total	**34 %**	**54 %**
soutien à la formation et accompagnement vers l'emploi		
<=2006	54 %	24 %
2007	35 %	31 %
2008	37 %	30 %
2009	31 %	27 %
Total	**38 %**	**28 %**

Mise à disposition de personnel de l'entreprise		
<=2006	16 %	Effectif trop faible
2007	8 %	Effectif trop faible
2008	4 %	Effectif trop faible
2009	18 %	Effectif trop faible
Total	**12 %**	**33 %**
« Divers » (autres types d'aides)		
<=2006	56 %	36 %
2007	55 %	54 %
2008	51 %	52 %
2009	58 %	47 %
Total	**55 %**	**48 %**

Etudes relatives à la reconversion du site		
<=2006	13 %	33 %
2007	4 %	25 %
2008	3 %	33 %
2009	7 %	25 %
Total	**6 %**	**29 %**
Tâches de prospection		
<=2006	73 %	10 %
2007	63 %	8 %
2008	63 %	11 %
2009	67 %	6 %
Total	**66 %**	**8 %**
Tâches d'accompagnement, conseil, expertise, constitution de dossier d'aide		
<=2006	73 %	8 %
2007	66 %	6 %
2008	57 %	12 %
2009	69 %	8 %
Total	**66 %**	**8 %**
Tâches de suivi administratif		
<=2006	80 %	5 %
2007	73 %	7 %
2008	72 %	11 %
2009	82 %	11 %
Total	**77 %**	**9 %**

Les aides financières

	Part des CR mentionnant le type d'aide dans l'ensemble des CR mentionnant des aides financières (*)				
Nature des aides financières	<=2006	2007	2008	2009	Ensemble
Subvention	32 %	52 %	58 %	50 %	49 %
Subventions conditionnées	19 %	6 %	7 %	11 %	10 %
Prêts sans garantie, 0 %	11 %	5 %	7 %	16 %	10 %
Prêts sans garantie, à taux bonifiés	10 %	4 %	1 %	4 %	4 %
Prêts à taux bonifiés	11 %	8 %	22 %	20 %	16 %
Prêts participatifs	15 %	5 %	4 %	7 %	7 %
Participation à un fonds de garantie	0 %	0 %	1 %	2 %	0,9 %

(*) : La somme des pourcentages n'est pas nécessairement égale à 100 % : ceci est du à des cas de CR où la nature des aides financières n'est pas détaillée. Elles sont minoritaires.

Plusieurs types d'aides financières peuvent être octroyées (et précisées) dans le cadre des conventions de revitalisation.

Dans un cas sur deux il s'agit de subvention ; dans plus d'une CR sur trois il s'agit de prêts (différents types de prêts sont repérables).

Les évolutions les plus notables concernent les conventions signées avant et après 2007 : après 2007, on constate un usage plus fréquent des subventions, des prêts à taux bonifiés (à partir de 2008) et des prêts sans garantie à 0 % (croissance notable en 2009) ; tous les autres types d'aides financières (subventions conditionnées, prêts sans garantie, à taux bonifiés, prêts participatifs) sont moins fréquents à partir de 2007.

La catégorie « divers » : des actions structurantes ?

	Mentionné dans le texte de la CR *	Montant indiqué lorsque le type d'aide est mentionné
Création ou aides à des structures d'insertion par l'activité économique	27 %	47 %
Projets structurants de territoire tournés vers l'innovation (plateformes, pôles de compétitivité, études de projets innovants...)	22 %	22 %
Soutien et stimulation de la création d'activité (pépinière d'entreprise, couveuse d'entreprise, incubateur, PFIL)	19 %	63 %
Aménagement et promotion du territoire	17 %	72 %
Développement de compétences d'entreprises existantes (Sans référence à l'emploi) et accompagnement de PME (hors expertise interne)	13 %	56 %
Favoriser la mise en place de réseaux d'entreprises (SPL, filières)	12 %	50 %
Analyse du bassin d'emploi	12 %	40 %
Soutien aux services économiques ou de l'emploi des structures locales (agence de développement, Cci, collectivités, maison de l'emploi…) **	10 %	68 %
Autres types d'actions	10 %	48 %
Soutien à l'implantation d'un groupement d'employeur	8 %	31 %
Soutien aux sous-traitants locaux (prospection de nouveaux marchés, démarches auprès de nouveaux donneurs d'ordre et sous-traitants, maintien de commande…)	5 %	18 %
GPEC, GTEC	4 %	22 %
Contribution à des dispositifs existants : ALIZE / PLATO	2 %	20 %

*Champ : CR évoquant au moins un type d'aide relevant de la catégorie « divers » (211 CR concernées, représentant 55 % des CR du champ total)

** Définition retenue de la catégorie « Soutien aux services économiques des structures locales et au service public de l'emploi » : C'est au travers de cette action « Soutien aux services économiques des structures locales et au SPE » qu'est mesurée l'aide aux structures locales. Il peut être question d'aides à des dispositifs ou aux structures mêmes des services économiques locaux (les agences de développement, Cci, et collectivités).

Quelques exemples :

« Aide financière à l'agence aquitaine développement industriel (2ADI), pour l'aider dans les missions de "développement de zone industrielle de Blanquefort" » C89

« IKF s'engage à financer, à hauteur de 50.000 euros sur 18 mois, une société de conversion chargée d'aider à la mise en place d'une structure de développement économique local. » C120

« Contribution au financement du dispositif investir en Picardie Maritime porté par la CCI » C327

« Accompagnement et structuration d'une ingénierie économique au profit du territoire du Sud Essonne élargi au Sud Essonne » C358.

On constate que la catégorie « divers » ne comprend pas seulement des actions qu'on peut qualifier de structurantes pour le territoire (comme des projets structurants tournés vers l'innovation, des infrastructures –soft ou hard, de la consolidation des filières ou du tissu de sous-traitance local). Les CR permettent aussi dans certains cas de

financer des organismes préexistants (structures d'insertion par l'économique, de stimulation de la création d'activités, services économiques locaux).

Les opérateurs des actions de revitalisation

Dans une CR sur deux, il n'y a pas de cabinet privé évoqué. La mise en œuvre des actions de revitalisation ne se limite ainsi pas à la question du pilotage de cabinet privé.

Part des CR ne faisant pas mention d'un cabinet privé

Taille de la revitalisation	<30 65 %	30-60 56 %	60-100 53 %	100-300 34 %	>300 33 %
Nombre de SMIC	2 63 %	3 40 %	4 42 %		
Année de signature	<=2006 34 %	2007 46 %	2008 53 %	2009 55 %	
Nombre de CR gérées dans le département	1ou2 CR 54 %	3à8 CR 46 %	9à14 CR 51 %	>20 CR 47 %	

On constate par ailleurs un effet très net de la taille de la revitalisation : un cabinet est d'autant plus mentionné que la taille de la revitalisation est importante.

Le nombre de SMIC est par ailleurs plus important lorsqu'un cabinet est mentionné. En revanche, on ne note pas d'effet notable de la « densité départementale » de CR.

Une évolution remarquable peut être constatée sur la période, à savoir une fréquence accrue des cas où aucun cabinet privé n'est évoqué (+20 points entre les conventions signées avant 2006 et celles signées en 2009).

La mise en œuvre des actions de revitalisation ne saurait simplement relever d'un problème de pilotage des cabinets privés : ceci est confirmé par le fait qu'une CR sur trois fait référence à 2 opérateurs au moins.

Par ailleurs une CR sur cinq est mise en œuvre par un opérateur local (agence de développement, organisme consulaire, maison de l'emploi, PFIL, gestionnaire de fonds mutualisé ou autres) qui est le seul mentionné dans le texte conventionnel.

Un seul opérateur cité	Nb de CR	% de CR
Agence de développement	4	1 %
Organisme consulaire	14	4 %
Maison de l'emploi	9	2 %
PFIL	9	2 %
Gestionnaire fonds mutualisé	30	8 %
Autres acteurs locaux (boutique de gestion, fondation)	9	2 %
Total acteurs locaux	**75**	**20 %**
Cabinets privés	119	31 %
Opérateur non désigné mais prévu	11	3 %
Entreprise assujettie	12	3 %
Autres	29	8 %
Total 1 seul opérateur	246	64 %
2 opérateurs *	102	27 %
>2opérateurs	35	9 %
Total	383	100 %

* dans 54 % des cas, l'un des opérateurs est un cabinet privé ; dans 18 % des cas, l'opérateur est une agence de développement.

Bénéficiaires des aides financières

C'est essentiellement pour les aides financières que le texte des CR précise la nature des entreprises bénéficiaires cibles (et on peut donc les appréhender sur le plan statistique). Trois facteurs peuvent être utilisés pour qualifier les bénéficiaires : le statut, la taille, la localisation du bénéficiaire (endogène vs. exogène) et le secteur d'activité.
Seuls seront ici évoqués les critères de statut et de localisation. En ce qui concerne la taille, dans 76 % des CR indiquant une aide financière, cette caractéristique n'est pas évoquée ; Quant à la caractéristique sectorielle, on observe une très grande hétérogénéité dans la définition des secteurs utilisés (*cf.* documentation), ce qui rend difficile l'établissement de comptages.

Bénéficiaires des aides financières : endogènes vs. exogènes

Exogène&endogène	25 %
Endogène	19 %
Absence de mention	56 %
Total	100 %

Dans un peu moins d'un cas sur deux, la CR précise l'origine du bénéficiaire potentiel (local ou extérieur) et l'on constate une prédominance du ciblage « endogène », évoqué systématiquement, de façon exclusive ou non exclusive dans un peu plus d'un cas sur deux (il y a alors aussi mention d'un ciblage exogène).

Bénéficiaires des aides financières : statut

En développement	80 %
En création	72 %
Reprise d'entreprise	45 %
Implantation	43 %
Activités de l'économie sociale et solidaire et d'insertion par l'économie	7 %
Repreneur de site	7 %
Entreprise en difficulté	7 %
Sous-traitants	2 %
Absence de mention	10 %

Quant au statut de l'entreprise bénéficiaire d'une aide financière, les statuts les plus largement répandus pour caractériser les bénéficiaires sont les statuts d'entreprise dite « en développement » et « en création » (avec un léger avantage au premier). On notera aussi l'importance (un cas sur deux) du ciblage sur les cas de reprise d'entreprise et l'aide à l'implantation. D'autres types de bénéficiaires existent mais sont plus rarement évoqués (économie sociale et solidaire et insertion par l'économie, reprise de site, entreprise en difficulté, sous-traitants).

▪ L'ARTICULATION ENTRE ACTIONS DE CRÉATION D'ACTIVITÉ ET DÉVELOPPEMENT DES EMPLOIS

L'article L. 1233-84 du Code du travail prévoit que la contribution de l'entreprise a pour objet :

- la création d'activités ;
- le développement des emplois ;
- l'atténuation des effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi.

En théorie ces trois objets sont complémentaires : la création d'activités amène le développement des emplois et atténue les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises du bassin d'emploi. Mais on peut dire aussi que le développement des emplois contribue à la création ou au maintien de l'activité des entreprises qui bénéficient des aides à l'emploi.

En pratique l'articulation de ces objectifs est difficile car les avis sont très tranchés au sein même des services de l'État, en particulier au sein des DIRECCTE. Certains services privilégient l'emploi et d'autres la création d'activités. D'autres DIRECCTE ont compris que les projets devaient mêler les deux approches et que les termes n'étaient sans doute pas les mêmes selon que l'on aide une grande entreprise ou une petite : « *Quand on est sur de la subvention à l'emploi, donner 3600 euros par création d'emploi, c'est de l'effet d'aubaine, sauf quand on aide une TPE. Mais ce n'est pas ça qui va stimuler un vrai projet de développement. C'est pourquoi il est intéressant d'avoir des dispositifs d'effets leviers. Ça permet de lever des fonds bancaires pour couvrir des fonds de roulement… La prime à l'embauche n'étant finalement intéressante que pour les TPE. Il n'y a plus, en général, l'obsession du compteur emploi, qu'il pouvait y avoir avant. Désormais, il s'agit de mener des actions permettant le développement d'activité et la création d'emploi actif à plus long terme* » (UT DIRECCTE, pôle T).

Dans d'autres régions les entretiens révèlent une divergence de point de vue au sein de la DIRECCTE, entre le pôle T et le pôle 3 E. Certains mettent en avant un « problème de personne » lié à une organisation hiérarchique et administrative complexe. On nous signale par exemple que depuis la mise en place de la RGPP, un chargé de mission pôle 3E en poste relève de l'UT qui est géographiquement et administrativement située dans un département. Mais hiérarchiquement il dépend de la DIRECCTE, située dans un autre département. L'articulation est parfois difficile à réaliser entre la revitalisation qui est une compétence de l'UT et le développement économique qui est une compétence régionale.

D'autre part, dans ce même exemple le pôle 3 E, que ce soit au niveau régional ou au niveau UT a été mis à l'écart de la gestion de la revitalisation. Traditionnellement « *La DRIRE n'intervenait pas du tout dans les conventions de revitalisation*. » (Un commissaire à la réindustrialisation).

Ce n'est plus le cas mais il existe toujours un hiatus au sein de certaines DIRECCTE, entre la direction du travail et l'ex-DRIRE sur le choix des projets à aider. L'ex-DRIRE reste attachée à une culture du développement des entreprises, tandis que l'ex-DDTEFP serait plutôt dans une logique d'aide aux salariés et de contrôle des entreprises. Une réflexion est menée actuellement au sein de certaines DIRECCTE afin de mieux articuler ces deux pôles, qui ont certes deux approches différentes mais qui apportent également leur propre valeur ajoutée aux projets de revitalisation.

En tout état de cause, évaluer les conventions de revitalisation à l'aune du « compteur » des emplois créés peut être une erreur car l'effet des aides sur l'emploi peut se faire sentir à plus long terme et donc être inconnu au moment de la conclusion de la convention de revitalisation : « *Le problème est que si on part sur une logique où on ne finance des projets que lorsqu'on est sûr des emplois créés, on freine énormément le nombre de projets potentiels. On parie sur le fait que l'entreprise va se développer. Après c'est une histoire de dosage et de proportion*. » (UT DIRECCTE, pôle T.).

▪ LES PRÊTS EN NUMÉRAIRE

1. Textes

C'est un décret et non la loi qui donne la possibilité aux entreprises de faire des dépenses libératoires sous la forme d'un prêt.

Le texte est assez laconique. L'alinéa 2 de l'article D. 1233-41 du Code du travail prévoit que « Les mesures envisagées sous la forme de l'octroi d'un prêt […] sont valorisées à hauteur d'un coût prévisionnel tenant compte du coût de gestion du prêt, du coût du risque et du coût de l'accès au financement. Cette valorisation ne peut dépasser 30 % des sommes engagées ».

Selon la circulaire du 12 décembre 2005 « Lorsque ces actions donnent lieu à la conclusion de prêt, elles ne peuvent être valorisées qu'à hauteur d'un coût prévisionnel tenant compte du coût de gestion du prêt, du coût du risque et du coût de l'accès au financement. Cette valorisation ne peut être supérieure à 30 % des sommes engagées.

Ce ratio de 30 % est une valeur maximale et ne doit pas remplacer l'analyse fine des coûts engagés par l'entreprise ou la société de revitalisation à laquelle elle fait appel. L'entreprise ou la société doivent justifier de leurs coûts de gestion, des risques de défaillance estimés sur le bassin d'emploi ainsi que les coûts liés à l'immobilisation des fonds prêtés » *(Circ. DGEFP/DGTPE/DGE/DATAR n° 2005-42, 12 déc. 2005, p. 6)*.

2. Les pratiques relevées dans les conventions de revitalisation

La personne du prêteur

Les conventions de revitalisation qui prévoient l'octroi d'un prêt le font selon des modalités très différentes.

L'entreprise assujettie peut prêter les fonds directement à la structure bénéficiaire. Mais il arrive aussi que l'entreprise assujettie verse des fonds à un organisme de droit privé ou de droit public (un cabinet, une structure interconsulaire) qui lui-même prête les fonds à la structure bénéficiaire. C'est en quelque sorte un prêt « intermédié ».

Si l'on se place du point de vue du bénéficiaire, quelle que soit la forme de l'opération celle-ci consiste toujours en un prêt : il reçoit une somme d'argent qu'il doit rembourser.

Si l'on se place du point de vue de l'entreprise assujettie le cas des prêts « intermédiés » soulève des difficultés juridiques car il faut éclaircir les rapports entre l'entreprise assujettie et l'opérateur. L'entreprise est-elle liée à lui par un mandat en lui demandant d'agir en son nom et pour son compte ? Dans ce cas on peut considérer que c'est toujours l'entreprise qui prête mais en faisant appel à un mandataire. Le mandataire devra ensuite reverser les fonds à l'entreprise assujettie lorsque le bénéficiaire remboursera.

Mais il arrive aussi que l'entreprise assujettie verse définitivement les fonds à l'intermédiaire à charge pour ce dernier de les prêter, l'entreprise assujettie ne récupérant pas les fonds. C'est le cas par exemple de fonds versés à certaines CCI. Les sommes sont remboursées à l'intermédiaire qui les conserve à titre définitif.

Nous observons toutefois que la rédaction des conventions de revitalisation reste très imprécise et ne permet pas d'emblée de distinguer ces deux modalités de prêts pourtant très différentes.

Une autre modalité couramment pratiquée, variante de la précédente, consiste pour l'entreprise assujettie à faire un abondement à un fonds de prêts déjà existant ou à une structure qui a pour objet d'accorder des prêts pour la création d'entreprise (boutique de gestion, réseau Entreprendre, réseau Initiative…).

Pour les prêts de ce type la lecture des conventions permet de déterminer avec certitude que l'entreprise ne prête pas mais qu'elle se libère de son obligation en abondant un fonds qui lui-même sera le prêteur et sera ensuite remboursé.

C'est le cas par exemple des abondements à un fonds de mutualisation qui consentira lui-même le prêt à l'entreprise bénéficiaire.

Le lien peut toujours être fait entre les fonds versés par l'entreprise assujettie et la mise en place d'un prêt par l'organisme qui reçoit les fonds (il existe une traçabilité des fonds). Ceci présente deux avantages. Le premier est que l'organisme qui prête peut faire un abondement, c'est-à-dire prêter une somme supérieure au montant fixé par la convention de revitalisation. L'organisme peut également faciliter la conclusion de prêts complémentaires avec d'autres établissements financiers. Deuxième avantage : les fonds sont réutilisables aux mêmes fins lorsqu'ils sont remboursés (puisque c'est le fonds et non l'entreprise assujettie qui prête), sauf bien sûr en cas de défaillance de l'emprunteur.

Le problème est ensuite de savoir comment s'imputent les coûts de gestion du prêt sur l'obligation de revitalisation. Plusieurs modalités sont pratiquées :

- l'entreprise assujettie verse 1000 (et impute 1000 sur son obligation de revitalisation) et le fonds mutualisé prête 700 en retenant 300 pour les coûts. Aucun contrôle de la réalité de ces coûts n'est possible et l'on constate toutes sortes de pratiques. Par exemple lorsqu'il s'agit d'une contribution à un fonds de prêt mutualisé, il est parfois mentionné que cette contribution sert à financer des activités de gestion du fonds. Ces activités sont les tâches liées à l'utilisation des fonds telles que la prospection, l'accompagnement…
- l'entreprise assujettie verse 700 à l'opérateur qui prête 700, et impute 1000 sur son obligation de revitalisation (en retenant donc 300 au titre des frais de gestion). Le fond assume alors la totalité du risque de défaillance de l'emprunteur.

Caractéristiques du prêt

Le prêt peut prendre plusieurs formes.

Le prêt peut être amortissable ou *in fine*. Toutefois les conventions ne le précisent pas à ce stade. Il faut donc pouvoir obtenir la convention de prêt pour connaître ce type de modalité.

En revanche les conventions de revitalisation indiquent le plus souvent si les intérêts du prêt sont au taux du marché, à taux bonifié ou à taux 0 %. Dans les trois cas le prêt peut comprendre une garantie ou aucune garantie (mais le plus souvent ce n'est pas précisé).

Le prêt peut être un **prêt participatif**. Aux termes de l'article L. 313-13 du Code monétaire et financier, l'État, les établissements de crédit, les sociétés commerciales, certains établissements publics, les sociétés et mutuelles d'assurances, certaines associations sans but lucratif, les mutuelles et unions régies par le code de la mutualité et les organismes de retraite complémentaire ou de prévoyance peuvent consentir sur leurs ressources disponibles à long terme des concours aux entreprises artisanales, industrielles ou commerciales sous forme de prêts participatifs. L'attribution d'un prêt participatif à une entreprise individuelle n'emporte pas, par elle-même, constitution d'une société entre les parties au contrat. L'article L. 313-14 du même code précise que les prêts participatifs sont inscrits sur une ligne particulière du bilan de l'organisme qui les consent et de l'entreprise qui les reçoit. Ils sont, au regard de l'appréciation de la situation financière des entreprises qui en bénéficient, assimilés à des fonds propres.

Beaucoup de conventions prévoient que le prêt est transformable en **subvention conditionnée**. Il s'agit toujours d'un prêt lors du versement des fonds, mais il n'est pas remboursable si certaines conditions sont réunies (conditions résolutoires). Cette condition consiste le plus souvent dans l'engagement pris par l'entreprise bénéficiaire du prêt de conclure un contrat à durée indéterminée avec un salarié ou de recruter un public particulier (les anciens salariés de l'entreprise assujettie).

Mais entre prêt et subvention la religion des différentes parties prenantes est loin d'être unanime et il reste beaucoup de flottements au stade de la négociation de la convention de revitalisation. Les montages sont d'autant plus compliqués qu'une structure de mutualisation peut intervenir entre l'entreprise assujettie et l'entreprise bénéficiaire. Dans ce cas, comme nous l'avons vu plus haut, l'entreprise assujettie n'est pas le prêteur.

Par exemple Aire Urbaine Investissement (Belfort) délivre principalement des avances remboursables et exceptionnellement des subventions pour le maintien ou la création d'emplois. « *L'avance remboursable est intéressante si elle est numériquement grosse. La subvention est nécessaire si elle reste exceptionnelle, car ce sont des coups de pouce indispensables.* » (UT DIRECCTE, pôle 3E). Toutefois, elle doit être suivie et conditionnée. Ces deux systèmes sont complémentaires. L'objectif d'AUI est de contribuer à boucler des plans de financement pour lever d'autres fonds et appuyer des dossiers aux yeux des banques.
« *Un banquier ne fait plus rien s'il n'a pas OSEO derrière. Or, OSEO ne participe pas toujours. D'où, tous les petits ruisseaux qui peuvent contribuer à soutenir le dossier d'une entreprise sont utiles. Par exemple, une boulangerie industrielle veut investir 10 millions d'euros. Elle a besoin du FNRT (700 000), d'AUI (280 000)… Dans ce sens, AUI contribue à boucler le plan de financement d'une entreprise, et le dispositif de revitalisation s'ajoute à d'autres aides comme le FNRT (Fonds national de revitalisation du territoire)* » (UT DIRECCTE, pôle 3E).

La plupart des acteurs d'AUI soutiennent qu'il est nécessaire de participer au maintien de l'emploi. En effet, d'après eux, une aide (subvention ou avance remboursable) ne permet pas directement de créer de l'emploi, mais elle peut stabiliser une entreprise. L'expression « effets d'aubaines », qui a une connotation négative, exprimerait simplement le fait que l'aide n'est pas l'élément déclencheur de la création d'emploi, mais qu'elle y contribue dans une certaine mesure (une certaine « mesure » qui n'est pas mesurée…) : « *Pour avoir de l'emploi, il faut que l'entreprise aille bien. Donc on aide l'entreprise. […] Quand on voit les 500 000 emplois qu'on a perdus en industrie en 2-3 ans, avant de penser à recréer deux-trois emplois dans un centre d'appel ou dans les services d'aides à la personne, consolidons l'emploi dans ces industries. Et là, je suis tout à fait d'accord pour qu'on fasse intervenir des crédits avec obligations de maintien de l'emploi s'il le faut et remboursement si ce n'est pas tenu. Un débat a eu lieu au sein d'AUI en comité d'engagement, concernant l'attribution des aides. PSA a déclaré clairement bien vouloir aider à consolider de l'emploi. C'est une sorte « d'aide en défensif* » (UT DIRECCTE, pôle 3E). Si les résultats en termes de maintien ou de création d'emplois ne sont pas satisfaisants, il est prévu que les aides soient remboursées à AUI.

Nous avons par ailleurs relevé que deux conventions de revitalisation prévoyaient la participation de l'entreprise assujettie à un **fonds de garantie**. Du point de vue du bénéficiaire l'opération est toujours un prêt alors que l'entreprise assujettie ne prête rien. Elle se contente de garantir un prêt consenti par un tiers (un établissement financier par exemple) qui prend une garantie auprès d'un fonds de garantie. Il existe

donc un effet de levier important car on peut penser que lorsque la somme de 1 000 est entièrement consacrée à une garantie qui représente 10 % de la somme prêtée, ce sont en réalité 9 000 qui sont mobilisés (10 000-1 000) alors qu'un prêt direct n'aurait été que de 1 000 (cet exemple ne tient pas compte des frais de gestion…). Un tel mécanisme qui semble rencontrer la satisfaction de l'ensemble des parties prenantes a été mis en place par le cabinet Geris dans le département de l'Oise avec un partenaire qui est une banque. L'entreprise assujettie verse une somme à une banque qui constitue un fonds de garantie et permet la mise en place de prêts sans garantie. Ce dispositif a pour objectif de lever par la suite des financements bancaires classiques.

Il arrive enfin que certaines conventions de revitalisation prévoient un abondement à une société de **capital risque**. La difficulté porte sur le traitement qu'il convient de réserver à l'abondement fait à ce type de société. La rédaction des conventions de revitalisation n'est pas claire. Il ne s'agit pas juridiquement de prêts. La société de capital risque intervient en prenant des participations dans des entreprises dont elle veut soutenir la croissance. L'entreprise assujettie qui verse des fonds dans une société de capital risque est :
- soit susceptible de récupérer ces fonds (peut-être en réalisant une plus-value !) ;
- soit la convention de revitalisation décide de céder ces fonds à la société de capital risque, ce qui renforce les capacités de la société de capital risque qui pourra les réutiliser dans d'autres opérations. L'argent de la revitalisation est alors susceptible de servir plusieurs fois. Néanmoins très peu de conventions font intervenir des sociétés de capital risque.

Montant des prêts

La lecture des conventions de revitalisation ne permet pas de connaître précisément le montant des sommes consacrées à des prêts et encore moins leur ventilation dans les différents postes (coût de garantie, frais de gestion, commissions diverses etc.).

En effet, le plus souvent, les conventions prévoient des actions en insistant surtout sur le type de projet aidé, mais moins sur la forme de l'aide. Ainsi, de nombreuses conventions citent les « prêts » comme forme potentielle d'aide parmi d'autres (subvention, cession de matériels…).

D'autres conventions prévoient un budget précis consacré à des prêts, mais sans distinguer les coûts de gestion des sommes prêtées.

D'autres à l'inverse prévoient un budget consacré aux prêts en dissociant le coût du prêt et les sommes prêtées elles-mêmes.

D'autres enfin prévoient une prise en charge des seuls coûts de gestion. Ici, la contribution de l'entreprise finance uniquement la part non remboursable du fonds de prêts (frais divers). Le fonds de prêts mis à disposition serait alors assumé hors convention (donc non imputé sur l'obligation de revitalisation), comme « un apport temporaire », ayant vocation à être remboursé.

La valorisation du prêt et les coûts de gestion

Ni au stade de la conclusion de la convention de revitalisation ni au stade de son exécution (comité de suivi) un contrôle n'est fait par l'administration des **coûts de**

gestion des prêts qui ne peuvent normalement pas excéder 30 %. L'article D. 1233-41 du Code du travail prévoit en effet que « Les mesures envisagées sous la forme de l'octroi d'un prêt […] sont valorisées à hauteur d'un coût prévisionnel tenant compte du coût de gestion du prêt, du coût du risque et du coût de l'accès au financement. Cette valorisation ne peut dépasser 30 % des sommes engagées ». Mais 30 % de quoi et imputés comment ?

S'agit-il des sommes engagées dans la convention de revitalisation (le prêt ne pourrait pas excéder 30 % des sommes devant être dépensées par l'entreprise assujettie) ou s'agit-il des coûts de gestion qui ne peuvent excéder 30 % des sommes prêtées ? En pratique les parties prenantes des conventions de revitalisation ont retenu cette deuxième interprétation. Mais un grand flou entoure ensuite la façon dont sont imputés les coûts. Les clauses sont (volontairement ?) très mal rédigées. Certaines conventions imputent la somme prêtée sur le montant de la revitalisation (alors que cette somme lui sera a priori remboursée). Or l'article D. 1233-41 prévoit bien une valorisation à hauteur d'un coût prévisionnel tenant compte du coût de gestion du prêt, du coût du risque et du coût de l'accès au financement. Seul ce coût nous paraît devoir être imputé sur les fonds de la revitalisation. Et cette valorisation ne pourrait donc pas dépasser 30 % des sommes engagées (engagées pour le prêt si l'on retient cette interprétation). D'autres conventions de revitalisation ont opté pour cette méthode en imputant seulement le coût du prêt.

Nous observons par ailleurs que chaque convention mentionne dans ces « coûts » ou ces « frais » des contenus très variés. Le plus souvent ces coûts sont composés :

- des frais financiers exigés par l'organisme bancaire partenaire, de la part de risque et comprennent par exemple « les échéances de prêts non remboursées du fait de la défaillance » de certaines entreprises qui, dans le cas de d'une convention est par exemple estimé à 15 % ;
- « L'estimation des pertes sur prêts » ;
- dans le cas de prêts à taux zéro, certaines conventions comptent la « non rémunération des fonds prêtés » ;
- certains coûts englobent la transformation d'une partie des prêts en subvention (par exemple 500 000 € de prêts dont 100 000 € de prêts transformables en subvention).

Si l'on voit à peu près à quoi renvoient ces coûts la détermination des pourcentages affectés reste très obscure. Il nous semble ainsi que les taux de défaillance sont surestimés par rapport aux ratios généralement retenus par des établissements financiers habitués à gérer ce type de risque.

Il arrive aussi que ces coûts ne soient tout simplement pas détaillés. Certaines conventions font appel à la notion de « taux de chute » estimé jusqu'à 25 %. C'est ce « taux de chute » qui est imputé sur l'obligation de revitalisation.

Derrière ces montants se cachent parfois des commissions ou des honoraires de conseil perçus par différents intermédiaires et à des titres divers. En effet les prêts sont parfois une source de complément de rémunération pour des opérateurs de conventions de revitalisation. Les questions que nous avons posées n'ont pas permis de déterminer si ces rémunérations étaient finalement imputées (ni sous quelle forme) sur les 30 % des

sommes engagées ou bien si elles étaient payées par des tiers (par exemple les établissements financiers qui abondent les prêts).

Enfin il arrive que certaines clauses de conventions de revitalisation ne livrent aucune information sur les clés d'imputation. C'est le cas de cet exemple trouvé dans trois conventions identiquement rédigées : *« Montant global pour les prêts : 500 000 €. Le risque associé pris en compte est de 30 % des sommes engagées soit 150 000 € »*… mais on ne sait pas si l'imputation au titre de la revitalisation est de 500 000 € ou si l'entreprise n'impute que le risque associé (150 000 €) ou si elle impute 650 000 € (sommes prêtées et risques associés). Corrélativement il est impossible de connaître le montant du prêt alloué à l'entreprise bénéficiaire : 350 000 € ou 500 000 € ?

Un grand flou entoure également les modes d'imputation des intérêts sur les fonds de la revitalisation. La question sous-jacente est de savoir si l'obligation de revitalisation mise en place sous forme d'un prêt peut ou non s'avérer financièrement neutre ou moins coûteuse pour l'entreprise assujettie grâce aux intérêts perçus. La contribution de l'entreprise assujettie se révélerait finalement moindre que celle initialement prévue par la convention de revitalisation.

Compte-tenu de l'extrême imprécision des conventions de revitalisation il a été décidé de construire les statistiques à partir des seuls éléments factuels des ces conventions.

Le prêteur

Deux niveaux sont distingués.

Niveau A (prêts directs ou quasi-directs)

A l'intérieur de ce niveau deux sous-niveaux sont distingués.

Prêt direct : L'entreprise assujettie prête des fonds directement à la structure bénéficiaire.

Prêt indirect : L'entreprise assujettie verse des fonds à l'opérateur de la convention (un prestataire privé ou une structure interconsulaire par exemple) qui lui-même prête les fonds à la structure bénéficiaire.

Prêts directs et indirects ont été codés en niveau « A ».

Niveau B

L'entreprise assujettie fait un abondement à un fonds de prêt **déjà existant** (fonds mutualisé) ou à une structure qui délivre des prêts pour la création d'entreprise (boutique de gestion, réseau Entreprendre, réseau Initiative…).

Ces prêts ont été codés en niveau « B ».

Caractéristiques du prêt

Le prêt peut prendre plusieurs formes :

- il peut être amortissable ou « in fine » mais la plupart des conventions ne le précisent pas à ce stade. Ce critère n'a donc pas été retenu pour la codification ;
- Subvention conditionnée. La subvention conditionnée prend toujours la forme d'un prêt lors du versement des fonds, mais ce prêt est transformable en subvention. Si la condition résolutoire n'est pas remplie, le bénéficiaire rembourse le prêt. Cette condition consiste plus souvent dans l'engagement de conclure un contrat à durée indéterminée avec un salarié, ou de recruter un public particulier (les anciens salariés de l'entreprise assujettie).
- Prêts sans garantie, à taux 0 %
- Prêts à taux bonifiés.
- Prêts participatifs.
- Participation à un fond de garantie

Pour ces catégories il est possible de faire des tris croisés avec les catégories de prêteurs pour savoir notamment, si tel ou tel type de prêteur (de type « A » ou de type « B ») recourt plutôt à telle ou telle forme de prêt.

Montant des prêts

A la lecture des seules conventions de revitalisation il est souvent difficile de connaître précisément le montant des sommes consacrées à des prêts et encore moins leur ventilation dans les différents postes (coût de garantie, frais de gestion, commissions diverses etc.).

La typologie suivante a été retenue :

- Simple mention d'un prêt, sans préciser l'enveloppe consacrée. Le plus souvent, les conventions prévoient des actions en insistant surtout sur le type de projet aidé, mais moins sur la forme de l'aide. Ainsi, de nombreuses conventions citent les « prêts » comme forme potentielle d'aide, parmi d'autres (subvention, cession de matériels…). Un traitement croisé peut être fait avec les typologies précédentes : c'est ainsi que cette catégorie de prêt (« simple mention d'un prêt ») peut être croisée avec un prêt de type « A » ou de type « B » ci-dessus. Ce qui donnera « A1 » ou « B1 ».
- Un budget non différencié consacré à des prêts, sans différencier les coûts de gestion des sommes prêtées. Un traitement croisé peut être fait avec les typologies précédentes : c'est ainsi que cette catégorie de prêt peut être croisée avec un prêt de type « A » ou de type « B » ci-dessus. Ce qui donnera « A2 » ou « B2 ».
- Un budget différencié consacré à des prêts, qui dissocie le coût du prêt, et le prêt lui-même. Aucun traitement croisé ne peut être fait avec les typologies précédentes car ce type de budget ne peut se rattacher qu'à la catégorie « A » (entreprise assujettie prêteuse directe ou quasi directe). En catégorie « B » l'entreprise contribue à un fonds déjà existant et ne participe pas (sauf exception) aux coûts de montage, ou de gestion du fonds.
- Prise en charge des seuls coûts de gestion. Ici, la contribution de l'entreprise finance uniquement la part non restituable du fonds de prêts (frais divers). Le fonds de prêts mis à disposition serait alors assumé hors convention (donc non imputé sur l'obligation de revitalisation), comme « un apport temporaire », ayant vocation à être remboursé.

Il est également envisageable de faire des tris croisés entre cette typologie et les caractéristiques du prêt vues précédemment. Par exemple : Lorsqu'une subvention conditionnée est prévue (prêt transformable en subvention) les clauses prévoient-elles plutôt une simple mention du prêt sans montant, ou bien un budget dans lequel sont ou non ventilés les coûts de gestion ? On peut alors en tirer des conséquences pour l'action publique : il serait par exemple dommage de consommer des coûts de gestion pour un prêt qui se transforme en subvention…

Statistique des pratiques de prêt

Sur les 110 conventions mentionnant des prêts, trois quart envisagent des prêts directement mis en œuvre par l'entreprise ; dans la moitié des cas, il est simplement fait mention d'une aide sous forme de prêt sans précision relative au budget global alloué.

Nombre de CR	Simple mention	Budget global	Budget différencié	Coût du prêt	Total	**Ensemble des conventions**
Quasi direct	41	19	2	21	83	
Via intermédiaire	11	15	0	1	27	
Total	**52**	**34**	**2**	**22**	**110 (*)**	
En %						
Quasi direct	49 %	23 %	2 %	25 %	100 %	***75 %***
Via intermédiaire	41 %	56 %	0 %	4 %	100 %	***25 %***
Ensemble des conventions	***47 %***	***31 %***	***2 %***	***20 %***	**100 %**	**100 %**

(*) : 4 conventions prévoient plus d'une formule de prêt, non comptabilisées ici

Part des différentes catégories de prêts

Prêts sans garantie, 0 %	27 %
Prêts sans garantie, à taux bonifiés	12 %
Prêts à taux bonifiés	42 %
Prêts participatifs	19 %
Ensemble	100 %

- COMPATIBILITE DES AIDES ISSUES DES FONDS DE LA REVITALISATION AVEC L'ARTICLE 107 DU TRAITE SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UE

L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne rend incompatible avec le Marché commun les aides accordées directement ou indirectement par les États lorsqu'elles menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Les entreprises doivent donc évaluer les risques qu'elles prennent en sollicitant et en acceptant des aides accordées en infraction avec la règle de l'article 107.

Les aides issues des fonds de la revitalisation entrent-elles dans le champ de l'article 107 du Traité ? Trois conditions doivent être réunies pour que ces fonds soient considérés comme des aides interdites :

- ces fonds doivent d'abord être qualifiés « d'aide » ;
- cette aide doit être considérée comme prohibée au sens de l'article 107 ;
- l'aide ne doit pas être comprise dans le champ des aides de minimis ou être exemptée ou autorisée par la Commission.

1. La notion « d'aide »

La notion d'aide est beaucoup plus générale que celle de « subvention » parce qu'elle comprend aussi des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise.

Cinq catégories d'aides sont visées : les aides financières, les aides fiscales, les aides aux investissements, les aides à l'exportation et les aides sociales. Les fonds de la revitalisation sont susceptibles d'entrer dans les trois premières catégories.

Beaucoup d'**aides financières** interdites correspondent à celles habituellement accordées aux entreprises bénéficiaires des fonds de la revitalisation :

- les bonifications d'intérêt accordées aux crédits destinés au financement des investissements quels que soient le pourcentage du taux bonifié et le montant du crédit consenti *(Décision « Textiwerke », n° 92/330, 18 déc. 1991)* ;
- les prêts sans intérêts *(Décision « Produits chimiques en Italie »), n° 87/16, 23 avr. 1986)* ;
- les abandons de créance *(Décision « Ter Lembeek International », n° 2002/825, 24 avr. 2002, confirmée par TPICE, 23 nov. 2006, aff. 217/02)* ;
- les prêts avec un différé de remboursement *(Décision « Fabricant français d'automobiles », n° 89/305, 21 déc. 1988)* ;
- la réduction des acomptes à verser lors d'un emprunt *(Décision « Exportation de navires », n° 82/47, 16 déc. 1981)* ;
- le cautionnement des emprunts par l'État en cas de crédits à taux bonifiés contractés par les entreprise auprès d'organismes bancaires *(Décision « Eaux minérales et limonades en Belgique », n° 82/775, 22 juill. 1982)* ;
- la location d'installations de production temporaires à une entreprise dans des conditions plus avantageuse que celles normalement pratiquées *(Décision « SCI Systems », n° 2001/517, 13 févr. 2001)* ;
- la couverture partielle du coût de l'investissement d'une entreprise sur un site donné *(Décision « Cartiere del Garda », n° 93/564, 22 juill. 1993)*.

Les aides interdites par l'article 107 du Traité peuvent aussi prendre la forme d'**aides à l'investissement**, également couramment stipulées dans les conventions de revitalisation :

- la modernisation ou le remplacement d'installations existantes *(Décision « Fabricant français d'automobiles », n° 89/305, 21 déc. 1988)* ;
- l'achat d'un terrain et la construction d'un bâtiment *(Décision « Valmont », n° 2002/142, 18, juill. 2001)*.

Il faut toutefois observer que dans les conventions de revitalisation **aides financières** et **aides à l'investissement ne sont pas directement octroyées par l'État** mais sur des fonds versés par les entreprises assujetties pour se libérer de leur obligation.

La question est alors de savoir si les fonds de la revitalisation peuvent être assimilés à une aide interdite car accordée « par l'État ou au moyen de ressources d'État » (article 107 du Traité). Quelle est l'exacte nature juridique de ces fonds ? Il n'est pas douteux que la participation demandée à l'entreprise constitue un prélèvement. Ce prélèvement est obligatoire. L'article L. 1233-86 du Code du travail parle d'ailleurs de « contribution ». Une contribution est la part incombant à chaque contribuable dans la répartition de la charge des dépenses publiques. La contribution exigée de l'entreprise est fixée par la loi : elle ne peut pas être inférieure à deux fois la valeur mensuelle du salaire minimum de croissance par emploi supprimé. Et lorsque l'entreprise ou l'État ne souhaite pas contracter la contribution est doublée.

Ce prélèvement obligatoire a pour fait générateur un licenciement collectif affectant, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels l'entreprise est implantée. La contribution constitue une taxation affectée, selon l'article L. 1233-84 du Code du travail, à la création d'activité, le développement des emplois et l'atténuation des effets du licenciement sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi. En réalité cette affectation n'est conforme au texte que lorsqu'une convention est conclue entre l'entreprise assujettie et l'État. En l'absence de convention le produit de la taxe abonde le budget de l'État et n'est pas dépensé pour des actions visées par l'article L. 1233-84 du Code du travail.

Soulignons que pour la jurisprudence communautaire la nature du texte qui institue la distribution des fonds importe peu. Les aides visées par le traité peuvent indistinctement résulter d'une loi, de textes règlementaires ou d'une convention. Pour la revitalisation il s'agit de la combinaison d'un texte d'origine légale et d'une convention passée entre l'entreprise assujettie et l'État.

Observons également que dès la notification de l'assujettissement par le préfet l'État détient contre l'entreprise une créance. Cette créance est donc dans le patrimoine de l'État peu important qu'elle ait été ou non recouvrée. Mais l'État peut abandonner cette créance en application d'une convention qui prévoit des dépenses libératoires.

La contribution de l'entreprise prend ainsi :

- soit la forme d'une **dépense libératoire** lorsqu'une convention est conclue avec l'État. Ce procédé est déjà très utilisé en droit fiscal, y compris en droit fiscal du travail (la contribution à la formation professionnelle notamment) ;
- soit la forme d'une taxe abondant directement le budget de l'État lorsqu'aucune dépense libératoire n'a été faite.

La question est donc bien de savoir si une dépense libératoire prenant la forme d'une aide à une autre entreprise, et qui à défaut donnerait lieu à une taxe versée à l'État caractérise une aide interdite au sens de l'article 107 du Traité. L'article 107 vise les « aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État **sous quelque forme que ce soit** ». Une dépense libératoire fait-elle partie de ces ressources « sous quelque

forme que ce soit » visées par le texte ? En l'absence de précédents jurisprudentiels il nous semble qu'une certaine circonspection s'impose.

Une autre question reste en suspend : est-ce le caractère contraignant de la contribution de l'entreprise (dépense libératoire ou taxation que l'entreprise devra toujours payer) qui emporte la qualification d'aide lorsque les fonds sont versés à une autre entreprise ou bien simplement le fait que ces fonds transitent par une structure de droit public ?

Dans l'esprit de nombre de nos interlocuteurs l'article 107 du Traité ne serait applicable que lorsque l'aide viendrait d'une personne de droit public et ils disent s'efforcer d'éviter que le cas se produise. En témoignent les propos tenus par plusieurs responsables lors d'un entretien collectif à la Préfecture des Ardennes au sujet du fonds de mutualisation « Ardennes Vallée de la Meuse » : « *Même s'ils ont été confiés à la CCI au travers d'un compte à la CDC, les fonds restent privés car chaque entreprise contributrice reste maître de ses fonds. Ils échappent donc au plafond imposé par la réglementation européenne sur les aides publiques […] Vous ne pouvez pas les identifier comme fonds publics parce qu'à aucun moment ils n'apparaissent dans la comptabilité publique […] Et aussi le fait qu'à aucun moment il n'y a une signature de l'État. Dans ce qui est attribué le préfet ne signe rien, il ne fait que présider le comité de pilotage […] On décide en comité de pilotage de mettre tant sur tel dossier, à raison de 2 000 € par emploi. Et à la fin, chaque entreprise décide du montant qu'elle veut mettre. Les chefs d'entreprise signent en bas de la feuille, le préfet ne signe rien. C'est chaque entreprise qui dit : moi OK je vais sur ce dossier, et je mets tant. Le préfet ne peut pas imposer aux entreprises… Si un chef d'entreprise nous dit : ah non, je ne suis pas d'accord, on ne va pas lui piquer ses sous sur ce qui reste dans le pot commun. C'est bien chaque entreprise qui garde la maîtrise de ses fonds, entre guillemets* ».

Quelque soit la réponse donnée à cette question il est vrai qu'il arrive que les fonds de la revitalisation soient versés à une personne morale de droit public et qu'ils constituent directement une ressource d'État au sens du droit communautaire. Il faut rappeler à cet égard que selon la Cour de justice de l'Union européenne la notion d'aide englobe l'ensemble des aides accordées par les États, par ses collectivités territoriales ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de les gérer. C'est le cas des aides octroyées par une **région** *(CJCE, 27 mars 1984, aff. 169/82, Commission C/Italie ; Décision « VLM », n 95/466, 26 juill. 1995)*, par un **territoire** *(communication de la Commission n° 88/C306/04, JOCE 1988 C 306)*, par une **ville** *(IP/89/291, 28 avr. 1989)*, par une **chambre de commerce et d'industrie** (*Rép. 1297/93, JOCE 1994 C 332, p. 6)* ou par une **entreprise publique** *(CJCE, 11 juill. 1996, aff. 39/94, SFEI)*.

Les modalités de versement de la contribution de l'entreprise assujettie à l'obligation de revitaliser à une personne morale de droit public sont très diverses :

- Une délégation régionale de l'**Agence de service et de paiement** (ASP). C'est le cas notamment en Ille-et-Vilaine. L'agence intervient dans le cadre d'une opération de mutualisation des fonds de la revitalisation. Ces fonds lui sont versés et elle se contente de les gérer. Après les avoir perçues l'ASP reverse les fonds aux structures bénéficiaires sur décision du comité d'engagement ;
- Une **chambre de commerce et d'industrie**. La CCI peut intervenir à divers titres qui peuvent influer dans un sens ou dans un autre sur la qualification « d'aide » des fonds de la revitalisation. Il arrive en effet que la CCI soit simplement retenue comme prestataire (opérateur). Les fonds qui lui sont versés constituent une rémunération de ses services et non une aide. Mais elle peut aussi percevoir

les fonds pour se contenter de les redistribuer auprès de bénéficiaires par l'intermédiaire ou non de structures qu'elle a créées (par exemple une association interconsulaire). Il s'agit alors bien d'une aide qu'il faut ensuite qualifier au regard de l'article 107 du Traité.

- Certaines personnes morales de droit public ne perçoivent pas les fonds mais ont le pouvoir d'ordonnancer les aides en donnant ordre à l'entreprise assujettie de régler une dépense de revitalisation et donc une aide. Le pouvoir d'ordonner une dépense au profit d'un bénéficiaire caractérise-t-il une aide d'État entrant dans le champ de l'article 107 du Traité ? Il n'existe pas de réponse à cette question dans la jurisprudence communautaire. Or c'est le cas par exemple de la convention des Papeteries de Mauduit à Quimperlé (29) dont le comité d'engagement « décide également des financements octroyés à ces projets et met en cohérence les divers financements possibles ». Le comité d'engagement est dans sa grande majorité composé de personnes morales de droit public (la préfecture, la sous-préfecture, la DDTEFP, la DRIRE, l'Assedic, l'ANPE, l'AFPA, la Région Bretagne, le Conseil général, la Communauté de communes du Pays de Quimperlé et les chambres consulaires). C'est le cas également des maisons de l'emploi directement visées par l'article L. 1233-90 du Code du travail qui prévoit qu'elles « peuvent participer, dans des conditions fixées par voie de convention avec les entreprises intéressées, à la mise en œuvre des mesures relatives à la revitalisation des bassins d'emploi ». Certaines maisons de l'emploi sont des groupements d'intérêt public et sont donc des personnes de droit public. Celles que nous avons rencontrées perçoivent les fonds de la revitalisation et les redistribuent ensuite à des entreprises bénéficiaires après accord de l'entreprise débitrice.

Toutes ces raisons et ces pratiques font qu'on ne peut écarter d'emblée et de manière certaine la qualification « d'aide d'État » dans la mesure où les fonds de la revitalisation sont issus d'un prélèvement obligatoire prenant la forme d'une taxe ou d'une dépense libératoire.

2. L'aide interdite

Si les fonds de la revitalisation devaient être qualifiés d'aide d'État ils ne seraient pas pour autant prohibés de plein droit. Il faudrait que les autres conditions de l'article 107 du Traité soient réunies. A cet égard la jurisprudence communautaire est sans ambiguïté : « La qualification d'aide requiert que **toutes les conditions** visées à l'article 107, paragraphe 1, CE soient remplies. Ainsi, premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État **ou** au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre États membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage à son bénéficiaire. Quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence » *(Décision Enirisorce, CJCE, 27 oct. 2005, C 237/04)*.

Seules les aides aux entreprises sont visées. Les fonds de la revitalisation versés à d'autres entités que des entreprises au sens du droit communautaire sont hors champ de l'article 107 du Traité. Si les fonds sont versés à des entreprises trois conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'ils soient considérés comme prohibés : l'aide doit affecter les échanges entre États ; accorder un avantage au bénéficiaire ; et fausser ou menacer de fausser la concurrence.

Il faut également souligner que les fonds de la revitalisation ne sont pas octroyés à l'ensemble des entreprises françaises ni même aux entreprises d'un secteur considéré mais à une entreprise ou plusieurs entreprises nommément désignées qui répondent aux critères fixés par la convention de revitalisation.

C'est donc au cas par cas que doit être opérée la vérification des conditions posées par l'article 107 du Traité. On peut toutefois penser que seules des aides d'un montant très important accordées à des entreprises peuvent affecter les échanges entre États et fausser la concurrence.

3. L'aide licite

Certaines aides sont licites : celles autorisées d'office, les aides de minimis et les aides exemptées. Les fonds de la revitalisation sont susceptibles d'entrer dans les deux dernières de ces trois catégories.

Il faut en effet rappeler que ne sont pas soumises à l'obligation de notification les aides dites de minimis. Ce sont celles d'un montant inférieur à 200 000 euros sur une période de trois ans pour chaque catégorie d'aide et à condition que toute aide supplémentaire accordée à la même entreprise pour le même type de dépense ne porte pas le montant total de l'aide dont bénéficie l'entreprise à plus de 200 000 euros *(Régl. 1998/2006 de la Commission, JOCE 2006, L 379)*.

Mais ces seuils sont différemment calculés selon la nature de l'aide. Lorsqu'elles sont accordées autrement que sous la forme de subventions ce qui est très souvent le cas des fonds de la revitalisation (prêts à taux bonifiés par exemple), elles doivent être converties en équivalent-subvention selon une méthode de calcul indiquée dans le règlement de la Commission.

Par ailleurs de très nombreuses aides sont **exemptées** et peuvent être accordées sans notification préalable à la Commission. Or les fonds de la revitalisation sont très fréquemment affectés à des catégories d'aides exemptées. Il s'agit des :

- aides à finalités régionales (développement économique des régions dont le niveau de vie est anormalement bas ou dont le taux de chômage est important) ;
- aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME dans certaines régions ;
- aides à l'entreprenariat féminin ;
- aides pour la protection de l'environnement ;
- aides aux services de conseil en faveur des PME ;
- aide sous forme de capital-investissement ;
- aides à la recherche, au développement et à l'innovation ;
- aides à la formation ;
- aides aux travailleurs défavorisés et handicapés.

Enfin les aides autorisées par la Commission ne sont bien sûr pas prohibées. La France a ainsi bénéficié d'une autorisation pour des aides d'État destinées à faciliter l'accès des entreprises au financement dans le contexte de la crise économique et financière *(Aide N 7/2009, 19 janv. 2009, C(2009) 249 final)*. Les aides autorisées pouvaient être allouées notamment sous la forme de subventions, de prêts bonifiés, de garanties,

d'interventions en capital ou d'allégements fiscaux. À l'exception des allègements fiscaux ces aides sont toutes couramment pratiquées dans le cadre des conventions de revitalisation et étaient donc susceptibles d'être autorisées jusqu'au 31 décembre 2010.

Conclusion
1. Il n'est pas possible d'exclure avec certitude les fonds de la revitalisation de la qualification « d'aide » au sens de l'article 107 du Traité.
2. S'il fallait les considérer comme une aide interdite celle-ci devrait cependant être accordée à une entreprise pour être prohibée.
3. Si c'est le cas, l'aide devrait obligatoirement affecter les échanges entre États, accorder un avantage au bénéficiaire et fausser ou menacer de fausser la concurrence.
4. Si c'est le cas l'aide devrait encore obligatoirement excéder le seuil de minimis et ne pas faire partie des aides exemptées ou autorisées.
5. Aucune solution générale ne peut être *a priori* appliquée aux aides résultant de l'application d'une convention de revitalisation. Il faut inviter les parties prenantes à faire un contrôle au cas par cas. Aucune des conventions de revitalisation que nous avons étudiées ne nous a cependant paru octroyer des aides suffisamment importantes à des entreprises pour être considérées comme prohibées au regard de l'article 107 du Traité. Mais il vrai qu'un montant même très faible est susceptible de faire franchir le seuil de minimis lorsque l'entreprise a déjà reçu des aides à un autre titre.

3. La conduite des opérations de revitalisation

La mise en œuvre du contenu des conventions de revitalisation repose sur la mobilisation d'une pluralité d'acteurs de statuts divers, dont la bonne coordination conditionne en grande partie l'efficacité des actions conduites.

3.1 Les opérateurs de la convention

Dans la plupart des cas, on l'a vu, le choix par l'entreprise de faire appel à un cabinet intervient avant la conclusion de la convention, et la contribution du cabinet à la définition des contenus et à la négociation avec l'Etat assez décisive. Dès lors que la convention est conclue, il s'agit d'en mettre en œuvre les contenus rapidement, l'intérêt de l'entreprise commandant d'engager les fonds et de se dégager de son obligation dans les délais les plus brefs.

3.1.1 Leur valeur ajoutée du point de vue des pouvoirs publics : des jugements très contrastés

De ce point de vue, pour les entreprises comme pour les pouvoirs publics, « *ce que les cabinets apportent c'est d'abord du temps. C'est énormément de temps d'aller prospecter auprès des entreprises.* » (Préfecture). Du temps mais également des méthodes et des

compétences « *en économie et en gestion d'entreprise, que les structures en charge du développement économique n'ont pas* » *(id).* Mais une autre utilité apparaît également du côté des fonctionnaires territoriaux en charge du développement économique, davantage liée cette fois à la dimension politique des opérations de revitalisation : « *le fait qu'un cabinet intervienne et soit présent dans les comités de pilotage ça permet une distanciation par rapport aux entreprises et par rapport aux élus. S'il n'y avait que nous, on serait beaucoup plus susceptible de prendre la pression des élus* » (Département).
Il est frappant de voir combien ni les représentants de l'Etat (DIRECCTE et corps préfectoral), ni les acteurs des collectivités locales de notre échantillon d'interlocuteurs ne portent un jugement homogène sur la qualité et le sérieux du travail des cabinets privés. Dans certains départements « à forte densité » de conventions — qui ont forcément connu des expériences « malheureuses » et qui sont souvent ceux dans lesquels le contexte économique pose des difficultés objectives à l'action des revitalisation — ce sont souvent des jugements à l'emporte-pièce et globalisants qui sont formulés : « *Il n'y en pas un seul que je recommanderai* », « *Ils nous coûtent une fortune pour pas grand chose* » , « *Ils ne discutent pas du contenu, seulement du prix, ils promettent des choses qu'ils ne peuvent pas tenir* »… Mais dans un autre département, tout aussi frappé par la crise, sauf exception et échec particulier sur une convention donnée, la qualité du travail des différents prestataires sera reconnue de tous.

A l'autre extrémité du spectre, et il est vrai dans des territoires objectivement moins « compliqués », l'Etat et les structures locales en charge du développement tendent à faire preuve de plus de « compréhension » : « *pour les cabinets il y a deux choses à concilier qui ne sont pas faciles : la connaissance du tissu local — ça leur prend un temps fou pour arriver au degré de connaissance que nous avons, quand ils y arrivent — et le rayonnement international et les réseaux pour attirer des activités…* ». Là où ils ont davantage de recul sur les pratiques, les services de l'Etat et les acteurs locaux tendent à reconnaître le professionnalisme et l'expertise des opérateurs privés sur les actions les plus complexes, par exemple lorsque se pose une problématique de réimplantation d'activité sur un site industriel, ou bien, sur un autre registre, sur l'ingénierie financière (*cf. infra*).

Ce qui est désormais clairement « dans le collimateur » des pouvoirs publics, ce sont les actions « généralistes » et surtout le financement par des fonds de revitalisation d'études d'opportunités ou de diagnostics territoriaux : il faut « du concret et du visible », de l'opérationnel immédiat, quitte parfois à prendre le risque de plaquer sur un territoire des plans d'action qui s'avèrent ensuite peu adaptés au potentiel du territoire… La « connaissance intime » (et préalable) du territoire par l'opérateur est clairement un atout de plus en plus recherché par les prescripteurs que sont les services préfectoraux et la DIRECCTE, ce qui explique à la fois la « montée » en puissance de cabinets privés « à rayonnement régional voire local » et en partie aussi le recours de plus en plus fréquent à des opérateurs para-publics locaux, de type agence de développement (*cf. infra*).

L'appréciation portée par les pouvoirs publics sur l'action des différents opérateurs n'est donc pas unanime. Mais cette appréciation, lorsqu'elle est réservée, s'adresse moins à la compétence des organismes mobilisés proprement dite, qu'elle n'interroge la pertinence même de leur mobilisation. Certains considèrent ainsi que les outils et modalités d'action habituels de quelques opérateurs locaux sont mal ajustés aux objectifs visés dans les conventions de revitalisation (faible capacité, par exemple, à recréer des emplois *dans l'industrie ou les services à l'industrie*) ou n'ont pas l'efficacité attendue (des dispositifs de prêts qui, par exemple, ne sont pas producteurs de l'« effet

de levier » tel que le pratiquent certains cabinets – *cf. infra*). Mais les voix sceptiques qui s'expriment concèdent que le contexte local est tel qu'il rend la tâche particulièrement ardue d'une part (« *Nous avons l'impression de ne pas avoir les opérateurs dont nous aurions besoin, pour recréer des emplois proches de ceux que nous avons perdus : certains organismes ne sont clairement pas sur le champ de l'emploi industriel. Mais s'il n'y a pas d'opérateurs, est-ce parce qu'il n'y a pas de possibilités d'aboutir ?* », sous-préfecture), et que le maniement des outils financiers, d'autre part, nécessite une compétence dont les rédacteurs des conventions, au sein de l'UT, ne disposent pas nécessairement *a priori*. Sans compter que la notion d' « effet de levier » peut s'entendre de diverses façons (« *démultiplier l'effet dans le temps, au bénéfice d'un réseau d'entreprises qui s'étend, ou démultiplier immédiatement, en un lieu précis, l'apport en financement en faisant jouer l'effet de levier bancaire* », DIRECCTE). Autrement dit, le constat mitigé porte surtout sur l'état présent d'une certaine « configuration départementale » – d'une « capacité collective » – dont le contenu des conventions de revitalisation porte la trace.

C'est en un sens ce que soulignent également « pour leur défense » les cabinets en question quand ils mettent en avant le fait qu'ils interviennent dans des configurations institutionnelles complexes et que l'efficacité de leur action reste toujours en grande partie fonction de la qualité du partenariat existant entre l'ensemble des acteurs du développement local. Cette dépendance à l'égard de la situation locale ressort effectivement nettement dans les observations dont nous rendons compte plus bas sur les questions de gouvernance. Elle complique naturellement l'évaluation de la « performance » propre des opérateurs.

3.1.2 Le juste prix et davantage de transparence

Même lorsque les pouvoirs publics ont une bonne appréciation du travail réalisé par les cabinets, ils estiment néanmoins que la revitalisation est un « business juteux ». Ils s'efforcent donc d'avoir un pilotage relativement « serré » de leur activité : « *le cabinet de revitalisation c'est un prestataire, et on est bien conscient que pour eux c'est une opportunité de faire du commercial. Il faut parfois leur rappeler que c'est de l'argent privé venant de l'entreprise* » (Préfecture).

La première exigence des pouvoirs publics est alors d'introduire davantage de transparence, si ce n'est sur le rapport « qualité-prix » au moins sur les moyens mobilisés par les prestataires privés. Dans certains départements (Isère), les trames de convention-type utilisées par les services de l'Etat incluent ainsi un paragraphe dans lequel les cabinets doivent détailler le nombre de jours/hommes qu'ils s'engagent à consacrer à chaque action. Mais la transparence concerne aussi les honoraires perçus par les cabinets, au moins pour la part venant s'imputer sur la convention. Sans que cela ait un caractère systématique, nombreuses sont désormais les conventions qui font figurer explicitement les montants perçus par les cabinets.

Si les pouvoirs publics n'imposent pas officiellement de plafond pour la rémunération des cabinets, la norme implicite se situe autour de 25 % dans plusieurs départements (comme en Isère et dans le Nord). La baisse de la part des honoraires imputable sur la convention est parfois (Eure) un objectif affiché officiellement par les services de l'Etat et un critère de suivi et d'appréciation de l'action de pilotage par l'Etat. Dans l'Eure, le bilan dressé par l'UT DIRECCTE souligne que depuis l'origine du dispositif, 77 % des entreprises ont eu recours à un prestataire privé dont le coût de 30 % de 2006 à 2008 (conforme au taux pratiqué sur le territoire national), a été ramené à 26 % en 2009, puis

20 % à compter du deuxième trimestre 2009. Depuis juin 2010, l'UT a annoncé que les honoraires des cabinets ne seront plus déductibles de la convention et seront donc pris en charge par l'entreprise à chaque fois que ses capacités financières le permettront. Elle accepte toutefois une déduction du coût du cabinet pour encourager la réalisation de certaines actions de revitalisation qui présentent un « intérêt supérieur » comme les créations d'emplois relevant de réindustrialisation, de projets exogènes ou de « filière cible ». Sur ces missions, l'UT estime qu'il peut être préférable d'admettre une déduction du coût du cabinet même bien supérieure aux pratiques actuelles, pour orienter véritablement les actions de revitalisation conduites par le cabinet sur les créations d'emploi les plus intéressantes pour le territoire (éviter la création d'une nouvelle friche industrielle, soutenir une filière mise à mal par les suppressions d'emploi chez un donneur d'ordre etc.)

Cette approche du plafonnement différencié des coûts des prestataires en fonction des actions à mener semble plus pertinente que l'application d'une norme unique, qui a le gros inconvénient de méconnaitre l'hétérogénéité du contenu des conventions. Au regard de la propre logique économique des prestataires, la règle des « 25 % » est moins efficace pour orienter les efforts des prestataires que le « tarif » pratiqué dans la convention, c'est-à-dire le montant disponible par emploi à créer.
Face aux critiques récurrentes sur les coûts d'intervention, les consultants soulignent la difficulté de faire du travail de qualité dans des situations complexes « *pour nous qui n'intervenons pas sur des PSE, c'est un business de niches, qui vient par le bouche à oreille et lorsqu'on a gagné la confiance des dirigeants. Ce sont des moments difficiles avec des énormes enjeux humains et politiques* » (consultant). S'agissant de la valeur ajoutée des actions mises en œuvre, les consultants mettent logiquement en exergue les types d'action correspondant aux points forts de leur offre de service : capacité à inscrire les actions de revitalisation dans la zone de convergence entre stratégie de l'entreprise et stratégie de territoire, capacité à articuler différents dispositifs en fonction des besoins des entreprises, ingénierie financière, etc.

3.1.3 Une tendance à restreindre le recours au privé

Si les services de l'Etat reconnaissent qu'ils peuvent difficilement se passer totalement des opérateurs privés, la tendance à l'organisation d'un « partage du marché se dégage fortement de l'ensemble de nos observations. Sous l'impulsion de l'Etat, on laisse aux opérateurs privés le pilotage de la mise en œuvre des « grosses conventions » et la conduite des opérations complexes qui requièrent une expertise pointue, et on promeut fortement le recours à des structures publiques ou para-publiques pour les conventions plus petites et les actions « simples », éventuellement en passant par une structure intermédiaire de mutualisation (*cf. infra*). Dans certains départements (Isère, Eure), ce principe a fait l'objet d'une formalisation par les services de l'Etat. Ailleurs (Nord, Oise), il s'agit d'une règle non-écrite : pour les conventions de moins de 50 emplois, l'UT fait le choix de recourir à des opérateurs locaux, de façon très régulière pour certains d'entre eux. C'est par exemple le cas de la fondation Nord Entreprendre, des plates formes d'initiatives locales et, plus récemment des Maisons de l'emploi. Tous les « hybrides » et les cas de « recours croisés » sont ensuite possibles : partage du budget entre un cabinet et un opérateur local, mandatement d'un seul cabinet pour l'ensemble de la convention et sous-traitance partielle à un opérateur local, partage de la convention entre plusieurs opérateurs locaux (Maison de l'emploi et Nord Entreprendre

par exemple). Le département (l'UT) dispose donc, de fait, d'un noyau d'opérateurs régulièrement mobilisés dans le cadre des conventions de revitalisation.

Du point de vue de la répartition des rôles entre les différents types d'opérateurs actifs dans la mise en œuvre des conventions, l'ensemble de nos études de cas révèle la très grande diversité des configurations existantes :

- **Dans un cas de convention nationale déclinée localement (Airbus à Toulouse), c'est l'action de portage par l'organisation professionnelle de branche,** en collaboration avec la CCI, qui permet à la convention de réellement « décoller » (sic). L'atout principal de ces structures est de disposer d'un vivier d'entreprises adhérentes, qui reconnaissent la légitimité de l'organisation et d'avoir en « réserve » des plans d'action découlant de diagnostics sur certaines difficultés avérées au sein de ces entreprises.
- **Dans plusieurs territoires analysés (Eure, Belfort, Oise), les entreprises assujetties ont le choix entre confier l'ensemble des opérations de revitalisation à un cabinet privé ou adhérer à une structure « intermédiaire », qui soit met en œuvre directement, soit s'appuie sur un ou plusieurs prestataires (privés, publics ou parapublics), en mutualisant ou pas les fonds.** Les pouvoirs publics ne sont généralement pas neutres dans ce choix et tentent d'orienter les entreprises soit vers la structure de mutualisation, soit vers un cabinet, en fonction du contenu de la convention mais aussi avec la nette volonté de rationaliser le pilotage des conventions, d'éviter le saupoudrage et le « braconnage » des projets créateurs d'emploi par les différents opérateurs et de faire en sorte d'optimiser les fonds en réduisant la part des prestataires : « *Au stade des négociations, le choix est laissé à l'entreprise de traiter sa CR avec l'Interconsulaire, ou à sa guise de faire intervenir un cabinet X pour l'aider dans la mission de revitalisation. On leur laisse le choix. Sachant que selon l'enjeu de la CR, on ne va peut-être pas avoir la même politique auprès de l'entreprise. Sur des petites conventions sans enjeu, ou avec moindre enjeu, l'entreprise sera peut-être plus orientée vers l'Interconsulaire que les CR à plus gros enjeu, où jusqu'à présent on a privilégié plutôt des gros cabinets. Après l'avantage de l'Interconsulaire, c'est que les prestations sont gratuites, alors que sur les cabinets, les frais de gestion sont assez conséquents. C'est pour ça qu'on privilégie pour les petites conventions de passer par l'Interconsulaire. Ça permet d'avoir un montant disponible entièrement pour les bénéficiaires* ». [DDFIP] Dans l'Oise, la structure intermédiaire a cette particularité d'être une association interconsulaire, créée en 2007 sur la base d'un constat partagé par les services de l'Etat quant au coût excessif des cabinets par rapport aux résultats. L'Interconsulaire n'est cependant pas un dispositif de mutualisation, ni des fonds, ni de la gestion, seuls les processus de pilotage et les moyens de prospection des entreprises locales étant mis en commun.
- **Le recours à une structure consulaire pour mettre en œuvre l'intégralité de la convention** est également présente dans notre échantillon, dans la convention locale mutualisée entre les entreprises Canson et Innoplast, sur le bassin d'Annonay (Ardèche) : à l'instigation du sous-préfet et à la suite d'expériences précédentes où l'intervention des cabinets avait été jugé sans aucun apport, la CCI est mandatée par les entreprises comme opérateur exclusif de la mise en œuvre de la convention. Sont mis en avant des arguments économiques (des frais de gestion inférieurs de plus de moitié à ceux d'un cabinet privé) et un

ancrage local indiscutable (par contraste face aux accusations régulièrement portées contre les consultants « nomades »).

- **Pourtant dans bien des cas, les cabinets privés délèguent à des structures locales, jugées plus proches des entreprises, la mise en œuvre de certains types d'action.** En particulier lorsque le tissu d'entreprises locales est mal connu du prestataire, ou qu'il ne correspond pas à la cible d'entreprises avec laquelle il a coutume de travailler, des partenariats peuvent se monter avec d'autres opérateurs, tels qu'une Maison de l'emploi par exemple. Un prestataire local et la Maison de l'emploi de Cambrai ont ainsi travaillé ensemble pour soutenir le développement d'emplois d'artisans, sur un périmètre où ceux-ci étaient très majoritaires : « *Pour réussir, dans ce cas, il fallait compter sur tous les acteurs locaux. Il n'y avait pas de grosses industries sur cette zone ; il nous fallait donc viser une autre cible. Nous sommes donc passés par cette Maison de l'emploi que nous avons entièrement supervisée* » (consultant). La constitution du réseau d'opérateurs, en aval de la signature de la convention, peut être tout à fait cruciale.
- Les modalités de travail sont sensiblement différentes lorsque les conventions prévoient en amont l'intervention en direct d'opérateurs locaux tels qu'une Maison de l'emploi ou des réseaux d'appui à la création d'entreprises. L'initiative de la mobilisation de ces partenaires locaux revient généralement à l'UT, qui en fait la proposition à l'entreprise. Dans des départements comme le Nord, la convention entre l'entreprise assujettie et Nord Entreprendre est systématiquement établie en même temps que le projet de convention de revitalisation entre l'Etat et l'entreprise assujettie ; il lui est d'ailleurs annexée au moment de la consultation en amont sur le projet de convention, telle que prévue par le code du travail. C'est aussi le cas lorsque la convention prévoit la mobilisation d'une Maison de l'emploi : la convention avec l'entreprise assujettie est généralement annexée à la convention de revitalisation dès la consultation. En revanche, la Maison de l'emploi, par exemple, ne semble pas être destinataire de la convention de revitalisation (en l'occurrence, notre interlocutrice l'avait ; mais c'est une collectivité consultée qui la lui avait transmise, et non l'UT). Un certain nombre de conventions de revitalisation prévoyant l'intervention de ces opérateurs ont ceci de particulier que l'article dédié aux « actions à réaliser » renvoie entièrement au contenu de la convention de partenariat, faisant en effet de celle-ci une forme d' « externalité », ou d' « extension », de la convention de revitalisation[57].

Dans les bassins où plusieurs conventions sont actives, les interlocuteurs rencontrés mettent en avant la nécessité d'organiser le système d'opérateurs pour faire fructifier les conventions de revitalisation. Lorsqu'il y a une superposition de prestataires indépendants, il est nécessaire de structurer le paysage pour ne pas que les systèmes se concurrencent entre eux. Le dispositif de revitalisation devient un outil fédérateur qui rassemble des partenaires autour de la table en termes d'animation territoriale. Il crée à la fois un effet levier sur le développement économique, et à la fois un effet structurant sur le territoire et sur la création d'un partenariat, d'un dialogue entre les différents acteurs.

[57] Ainsi, l'article 4 de la convention de revitalisation signée le 24 novembre 2008 entre l'Etat et la société Media Saturn France, dispose : « *Les actions à mener, au titre de l'obligation de revitalisation de l'entreprise, sont celles figurant dans la convention de partenariat entre Media Saturn France et la Maison de l'emploi* ».

3.2 Les pratiques de mutualisation :

Bien que le terme de « mutualisation » soit susceptible de renvoyer à des réalités très différentes — au point qu'il semble, dans certains cas, d'un usage inapproprié —, on relève, dans l'ensemble des conventions actives en 2008-2009, une nette tendance à la hausse des conventions mentionnant l'intervention d'un opérateur de mutualisation. Les analyses de terrain permettent d'éclairer les raisons de cette évolution.

3.2.1 Des pratiques de plus en plus répandues (aperçu quantitatif)

Année de signature des conventions et présence d'un opérateur de mutualisation

Date de signature de la CR	Nombre de CR où intervient un opérateur de mutualisation	Nombre total de CR	Part des CR faisant intervenir un opérateur
2004-2006	10	70	14 %
2007	11	101	11 %
2008	19	90	21 %
2009	38	120	32 %
Abs.		2	0 %
Total	78	383	20 %

Une analyse des conventions figurant dans notre base montre que 20 % d'entre-elles font mention de l'intervention d'un opérateur de mutualisation. **On constate cependant une nette montée de la mention de ce type de pratiques à partir de 2008, puisqu'en 2009 une convention sur trois fait référence à un opérateur de mutualisation.**

En termes de diffusion géographique, des pratiques de mutualisation sont repérées dans 22 départements. Dans 19 de ces 22 départements on dispose d'un échantillon significatif de conventions et on peut donc examiner la place des pratiques de mutualisation au sein du département. On constate ainsi quatre types de situations départementales (cf. tableau ci-dessous), qui se distinguent selon que les pratiques sont anciennes ou récentes, exclusives ou ponctuelles. Parmi les départements dans lesquels la mutualisation est une pratique courante et ancrée depuis 2007 figurent le Maine et Loire, les Ardennes, l'Eure, la Nièvre ou la Mayenne. Dans d'autres départements, comme la Somme ou l'Ille-et-Vilaine, la mutualisation est une pratique plus récente (2008-2009) mais désormais quasi-systématique.

Les chiffres indiquent également que la présence d'un opérateur de mutualisation varie en fonction de la taille de la convention, plus précisément qu'elle est plus fréquente

lorsqu'il s'agit de « petites » conventions. Ceci peut traduire un usage de la mutualisation comme facteur de réduction des coûts de gestion.

Taille des conventions et présence d'un opérateur de mutualisation

Nb emplois	Opérateur de mutualisation
< 30	35 %
30>60	24 %
60>100	18 %
100>300	15 %
>300	21 %
Non renseigné	13 %
Total	20 %

Par ailleurs, contrairement peut-être à une idée reçue, ce n'est pas dans les départements qui comprennent le plus de conventions de revitalisation que la mise en œuvre via un opérateur de mutualisation est la plus fréquente.

Ens. des départements comprenant :	Opérateur de mutualisation
1 ou 2 CR	14 %
3 à 8 CR	26 %
9 à 14 CR	21 %
> 20 CR	18 %
Non renseigné	9 %
Total	20 %

Enfin, des indices de gestion « mutualisée » sont davantage présents dans la base des conventions lorsque certains cabinets interviennent (en particulier Sofred et BPI). On note aussi un effet de substitution, mais semble-t-il limité : lorsque le texte de la convention ne fait mention d'aucun cabinet, on trouve plus fréquemment qu'en moyenne une prise en charge des actions par un opérateur de mutualisation.

Nom du cabinet	Opérateur de mutualisation
Sofred Consultants	31 %
BPI	20 %
ONEIDA	11 %
Géris	7 %
SODIE	4 %
Pas de cabinet mentionné	30 %
Total	20 %

3.2.2 Les différents types de « mutualisation »

Il n'existe pas de forme invariante de « mutualisation », chaque cas étant différent des autres. Il est donc difficile d'en donner une définition. **Toutefois on peut dire que par « mutualisation » on désigne le procédé qui consiste à faire appel à un tiers qui centralise et/ou coordonne tout ou partie des opérations de revitalisation afférentes à plusieurs conventions.**

Deux critères permettent ainsi de caractériser une opération de « mutualisation » :

- la volonté de regrouper toutes les actions de revitalisation ou certaines d'entre elles au lieu de les éclater en autant d'initiatives qu'il y a de conventions ;
- la volonté d'organiser et de conjuguer ces actions pour atteindre un ou plusieurs objectifs en disposant de moyens plus importants pour les réaliser.

Il faut toutefois distinguer les *structures* de mutualisation au regard de leurs modalités de fonctionnement qui sont parfois complexes, et les *mécanismes* de mutualisation, sachant que les mêmes finalités — rationaliser le pilotage et optimiser les moyens — peuvent être atteintes en combinant les unes et les autres.

1**) La première forme de mutualisation — et la plus simple — est un procédé qui consiste à définir sur un territoire donné une « convention cadre » dans laquelle les conventions ultérieures ont vocation à s'intégrer.** C'est par exemple le cas en Isère, sur l'agglomération grenobloise, où la recherche d'une rationalisation territoriale des multiples conventions actives a conduit à désigner la convention la plus importante du bassin, celle de l'entreprise Caterpillar, comme cadre de convergence des conventions ultérieures sur le même territoire. Ceci avec l'accord des entreprises assujetties, qui peuvent choisir d'orienter leur contribution vers tel ou tel axe de la convention-cadre et ainsi d'en abonder les moyens. On pourrait parler à cet égard d'une « mutualisation-intégration ».
La convention signée par l'entreprise GRIPP en juin 2010 prévoit ainsi que « *les moyens alloués par l'Entreprise viennent abonder ceux de la convention de revitalisation Etat / Caterpillar France, signée en date du 28 septembre 2009. En outre, l'Entreprise a souhaité que son abondement financier serve en particulier à la mise en place d'un pool de compétences afin de consolider le secteur de l'économie sociale et solidaire (associations, coopératives et mutuelles) dans la perspective, non seulement de s'inscrire en complémentarité des outils prévus dans la*

convention de revitalisation Caterpillar France, déjà mutualisée avec celles de Pepper Grenoble et Kis, mais également afin d'offrir aux structures de ce secteur une réponse adaptée quelle que soit leur situation économique. A ce titre, l'Entreprise a demandé au cabinet BPI d'oeuvrer dans cet esprit. La présente convention de revitalisation viendra s'annexer à la convention de revitalisation Etat / Caterpillar France ».

De plus, toujours sur le bassin grenoblois, les services de l'Etat incitent fortement les entreprises concernées par de « petites » conventions à mutualiser entre elles. Ce double-mécanisme se traduit concrètement par des dispositions spécifiques dans les conventions ayant vocation à être intégrées : « *La société KIS ayant fait savoir qu'elle était favorable à la mutualisation des moyens destinés à servir des actions de revitalisation sur le territoire impacté, elle accepte la proposition de Mr le Préfet de l'Isère de mutualiser les moyens qui seront mis en oeuvre par KIS, pour un montant de 30.000 €, avec ceux de l'entreprise PEPPER-MONCLER, représentant 120.000 €. Cette mise en commun des moyens intervient au profit et en complément d'une action ciblée de la convention de revitalisation de l'entreprise CATERPILLAR* ».

2) La « mutualisation » peut également consister à faire appel à un tiers ayant une autre activité que la revitalisation mais qui est choisi comme structure de « mutualisation » pour accomplir des opérations qu'il pratique déjà dans le cadre de ses activités habituelles.

C'est le cas des chambres de commerce et d'industrie. L'administration (la DIRECCTE) peut ainsi, *via* les comités d'engagement et de suivi, plus ou moins exiger que ce soit une CCI qui prenne en charge certains types d'opérations (par exemple l'aide à l'implantation d'entreprises sur certains sites). L'action de la CCI répond aux deux critères dégagés plus haut : elle regroupe certaines actions identiques à plusieurs conventions de revitalisation et elle les organise et les coordonne. C'est le cas par exemple, à toute petite échelle, de la CCI d'Annonay, qui est mandatée par les deux entreprises Canson et Innoplast, signataires d'une convention unique, pour piloter la convention et mettre en œuvre les actions prévues.

C'est encore le cas des maisons de l'emploi dont il est prévu que l'autorité administrative doit intervenir « en concertation » avec elles dans le cadre des conventions de revitalisation *(C. trav., art. L. 1233-87)*. Dans le département du Nord (à Lille) une maison de l'emploi qui dispose d'un comité d'aide aux projets de création d'entreprise utilise l'argent d'une convention de revitalisation pour soutenir des créateurs d'activité. Une convention est signée entre la maison de l'emploi et l'entreprise débitrice. La maison de l'emploi instruit le dossier et décide de faire financer de l'équipement d'entreprise (ordinateur, licence de logiciel, matériels de production de biens ou de services etc.). Le dossier est d'abord transmis à la DIRECCTE qui le valide. La maison de l'emploi retourne ensuite le dossier à l'entreprise débitrice de l'obligation de revitalisation qui donne son accord. La maison de l'emploi paye alors le bénéficiaire sur des fonds qu'elle a reçus préalablement de l'entreprise débitrice, dont elle est le mandataire (puisqu'elle agit en son nom et pour son compte après avoir obtenu son accord). La maison de l'emploi répond aux deux critères d'une opération de mutualisation : elle peut regrouper, organiser et coordonner certains types d'actions de plusieurs conventions de revitalisation.

3) Il peut arriver aussi que ce soit un cabinet privé qui fasse office de structure de mutualisation, au travers d'un « fléchage » plus ou moins avoué des conventions d'un même bassin vers un même opérateur. Par exemple une opération de mutualisation a été mise en place sur le site de « Noroxo » (Lens Liévin) entre trois entreprises qui ont passé chacune d'une part une convention de revitalisation avec

l'État et d'autre part une convention multipartite entre elles. Le programme d'actions mutualisées a été mené par Sofred Consultants pour le compte des trois entreprises qui ont choisi ce cabinet pour accomplir certaines actions. Observons dans ce cas que le cabinet est à la fois la structure de mutualisation et un prestataire de services, ce qui interroge parfois les autres parties-prenantes.
La doctrine de l'Etat semble d'ailleurs flottante sur le sujet. Dans certains départements, l'Etat encourage discrètement cette forme de mutualisation en incitant les entreprises d'un même territoire à faire appel au même cabinet, ce qui, il est vrai, procure des économies d'échelle sur les phases d'étude et de prospection. Dans d'autres départements (comme en Isère), les services de l'Etat se refusent à aller dans cette direction, arguant non sans raison de l'absence de base juridique et des risques de captation des marchés.

4) Variantes de la forme précédente, les structures de mutualisation peuvent également être des personnes morales existantes qui ont une activité spécifique susceptible d'intéresser plusieurs conventions de revitalisation.
Il peut s'agir par exemple d'une plateforme d'initiative locale. La convention de revitalisation Alcan Péchiney 2006-2010 prévoit ainsi la mobilisation de fonds investis dans une ancienne convention liant, depuis 1995 Alcan Péchiney et le Comité Départemental du Développement Economique qui est l'agence de développement départementale financée par le conseil général, responsable de la plateforme d'initiative locale, laquelle offre des prêts d'honneur à des personnes physiques qui participent à la création de richesse et/ou d'emplois sur le territoire.
L'agence de développement local d'Ille-et-Vilaine Idéa 35 entre dans ce cadre également. Statutairement, Idéa 35 est une association financée aux 2/3 par le conseil général, et pour le reste par les communautés de communes et les chambres consulaires. Elle intervient sur la « coordination des actions » (rôle d'opérateur de l'action et d'animateur du réseau des acteurs locaux). Elle assure le secrétariat du comité d'engagement des actions de revitalisation avec la constitution, l'instruction, la présentation et le suivi des dossiers. : « *J'ai pris les premiers contacts avec la direction départementale du travail et on a parlé ensemble d'Idéa 35. C'était l'acteur exclusif, pas imposé mais conseillé par la direction départementale du travail. J'y suis allé pour voir comment ils comptaient mettre en musique cette revitalisation, pour les entreprises en général et en particulier pour nous […] J'ai trouvé que ce qu'on me proposait était bien organisé, me paraissait correspondre à l'idée que je m'en faisais mais je n'avais pas d'autres schémas en tête. Donc on a très vite pris la décision de se mettre dans le processus* » (DRH d'un grand groupe).
Depuis 2009, le rôle d'Idéa 35 s'est accru au travers de la signature d'une convention-cadre « *portant création d'un partenariat en vue de la revitalisation des bassins d'emploi du département d' Ille-et-Vilaine* » : signée en juin 2009 par l'Etat et les collectivités territoriales les plus importantes (le conseil régional de Bretagne, le conseil général d' Ille-et-Vilaine, Rennes Métropole, la communauté de communes du pays de Redon, l'association des maires d' Ille-et-Vilaine) la convention établit pour 3 ans les modalités de la mutualisation des actions de revitalisation par un « *souci d'efficacité et de cohérence des actions sur l'ensemble du département* ». Ce qui est prévu peut-être synthétisé de la manière suivante :

- un « objectif de résultat partagé » en matière de création d'emplois par la mutualisation des fonds de revitalisation et la coordination des actions. Les modalités de la mutualisation prévoient, d'une part, de regrouper les fonds privés des entreprises assujetties dans une caisse commune et, d'autre part, de décider d'actions à soutenir en partenariat.

- La mise en œuvre de la convention implique deux partenaires : Idéa 35, à qui est confiée la mise en œuvre des actions et d'autre part, l'Agence des services de paiement assure la gestion comptable et financière du fonds mutualisé (cf. infra).
- Les ressources du fonds départemental sont constituées des contributions des entreprises assujetties à l'obligation de revitalisation. Est également prévu que l'Etat et les collectivités locales puissent abonder le fonds, cette possibilité ne s'étant toutefois pas concrétisée dans les faits.
- Les entreprises adhèrent au dispositif départemental en signant avec l'Etat une convention de revitalisation qui stipule le montant des engagements financiers et la nature du partenariat avec l'association Idéa 35.
- La convention décline 6 types d'actions éligibles à un financement : soutien aux créations d'emplois par des entreprises s'implantant dans le département ou par des entreprises déjà implantées ayant un projet de développement économique ; soutien aux créations d'emplois par l'insertion par l'activité économique ; soutien à des actions de prospection nouvelles ; développement des actions de promotion, d'accueil et d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises ; GPEC territoriale ; projets structurants de territoire. Seule la 1ère action de soutien à la création d'emploi a fait l'objet d'une mise en œuvre jusqu'à présent. Un règlement technique d'application de la convention précise les conditions d'éligibilité des projets et de financement des actions.
- Le pilotage du dispositif est assuré par le comité d'engagement, dont la particularité est de regrouper un ensemble d'acteurs locaux représentatifs des intérêts en jeu : les services de l'Etat (DIRECCTE, préfecture, trésorerie générale…), les collectivités locales concernées, deux représentants des partenaires sociaux désignés par la COPIRE ainsi que les représentants des entreprises signataires d'une convention de revitalisation. La mission de ce comité, dont le secrétariat est assuré par Idéa 35 est « de décider des projets à financer et de déterminer le montant des financements attribués sur la base des dossiers présentés et instruits par Idéa 35 ». Le comité se réunit autant que de besoin et au moins une fois par trimestre.

Le fonctionnement de ces structures répond toujours aux deux critères d'une « mutualisation » : elles regroupent toutes les actions de revitalisation et elles organisent ces actions pour atteindre un ou plusieurs objectifs en disposant de moyens plus importants pour les réaliser.
« *L'interconsulaire* » *de l'Oise, association « multi-fonds » administrée par les trois chambres consulaires, est une autre illustration de ce type de montage*. Initiée en 2007 par l'Etat, la création de l'Interconsulaire est l'aboutissement d'une réflexion menée sur la gestion des conventions de revitalisation afin de trouver une alternative au recours aux cabinets privés. Les trois chambres consulaires ont été sollicitées dans cette démarche et ont proposé de créer une structure associative nommée Interconsulaire. Il s'agissait pour elles de pouvoir intervenir en complément de leur cœur de métier, avec la possibilité de financer des projets de création, de reprise et de développement d'entreprise.
Sans qu'il y ait de « fongibilité » des fonds versés par les entreprises, l'association gère une série de comptes ouverts à la Caisse des Dépôts et Consignations (un par convention). Cela permet aux services de l'Etat d'une part de garder une visibilité de l'utilisation des fonds versés par telle ou telle entreprise ; d'autre part, d'attacher les fonds à un périmètre précis : « *On voulait absolument garder l'idée qu'on ne pouvait pas avoir comme périmètre d'intervention le département. Ce n'était pas possible. Et ce n'était pas entendable ni souhaitable par les élus locaux. Il fallait garder la notion de périmètre plus petit des territoires impactés, avec les notions de pays. Il fallait donc être en mesure d'identifier*

l'origine des sommes et leur affectation. C'est pour ça que ce n'est pas une vraie mutualisation, ce qui est mutualisé c'est les outils, mais pas les fonds. » (UT DIRECCTE). Sur le plan de l'organisation et du suivi des projets, chaque chambre consulaire traite, instruit et présente les dossiers qui la concernent : « *Chacun porte ses projets. On a adopté un dispositif en commun qui nous permet de gérer l'ensemble, de suivre, d'avoir une traçabilité, mais bon, je dirai que les aspects des ressortissants artisans ou commerciaux et industriels ne sont pas les mêmes. On est avec des entreprises qui sont différentes, il n'y a pas de chevauchement* » (CCI).

5) La dernière catégorie est constituée des structures de mutualisation spécialement créées pour gérer les fonds de la revitalisation.

C'est le cas par exemple de l'ASCBE dans le département de l'Eure, mise en place à l'instigation d'un représentant de l'UIMM très impliqué sur le sujet (c'est d'ailleurs l'UIMM qui héberge et fournit les moyens logistiques et de secrétariat).

Créée en 2005 par deux entreprises du bassin d'emploi d'Evreux sous-traitantes de l'automobile et soumises à obligation de revitalisation (dont celle dirigée par le fondateur), l'Association de Soutien à la Création d'emplois dans les Bassins d'emplois d'Evreux (ASCBE) visait à mutualiser les fonds de ces deux entreprises au profit du bassin d'emploi d'Evreux. Au cours de l'année 2006 le périmètre de l'association a été étendu au département de l'Eure et l'association est devenue « Association de Soutien à la Création d'emplois dans les Bassins d'emplois de l'Eure ». Jusqu'en 2007, l'association s'appuyait sur un cabinet (Sofred) pour mettre en œuvre les actions de prospection financées par le solde des conventions non-consommées alors que son fondateur jouait un rôle d'intermédiaire entre l'Etat et les entreprises : « *A l'Etat, je disais que c'était pas la peine d'assommer les boîtes, et aux boîtes qu'il fallait faire des efforts sur le PSE et la convention pour être correct et éviter la double-peine* ». En 2007, décision est prise de se passer du cabinet dont la valeur ajoutée n'apparaît plus.

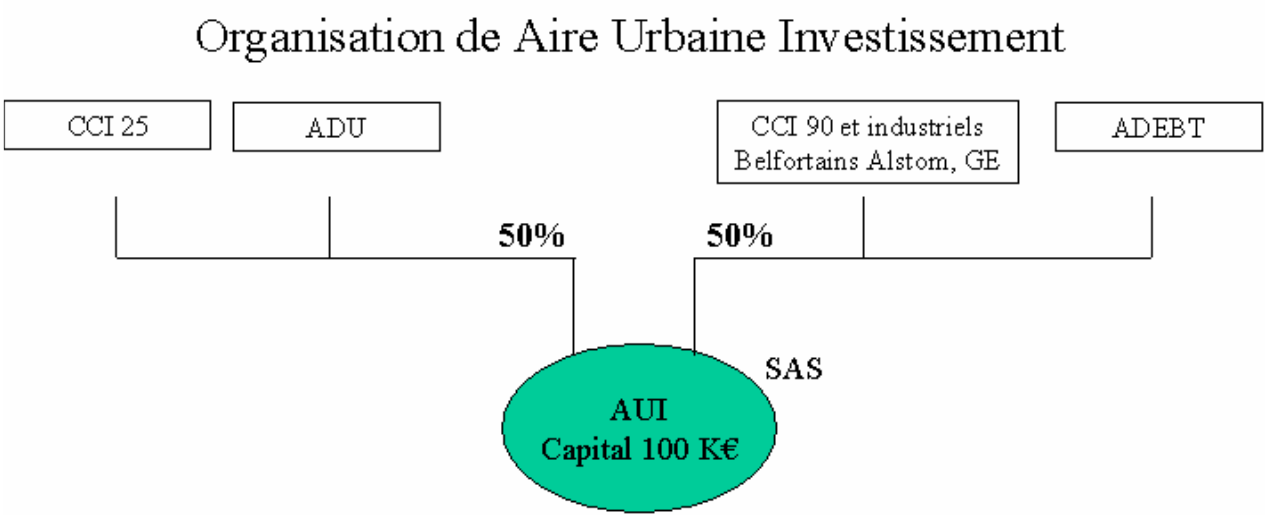
A partir de ces constats il y a eu 2 grandes actions :

- Le fondateur de l'ASCBE a proposé (en accord avec la direction du travail) à Eure Expansion de jouer le même rôle que les cabinets prestataires en leur attribuant 15 % du montant des fonds. Ainsi l'argent économisé retourne à la création d'emplois.
- L'ASCBE et les services de la DDTE mettent en place un petit groupe de travail pour « interroger les limites » du système et décident en conclusion d'élargir le spectre des activités financées par l'ASCBE :
    - Aide à la formation pour des demandeurs d'emploi ayant besoin d'une formation de mise à niveau
    - Mise en place de prêts pour l'appui à la reprise et à la création d'entreprise, en partenariat avec le réseau Entreprendre et Eure initiative 27 (appui à la reprise et à la création d'entreprises). Les prêts sont accordés par un comité d'engagement (où sont présents la DIRECCTE et ASCBE), à hauteur de 3000 € par emploi créé, pour un taux de 1 %.
    - Dernièrement, l'ASCBE est intervenu pour une entreprise devant le tribunal de commerce, en apportant 50 K€ au capital pour permettre la reprise d'une entreprise employant 83 personnes.

C'est encore le cas de quatre fonds mutualisés mis en place en région Champagne-Ardennes : fonds haut-marnais partiellement mutualisé ; fonds Reims-Epernay ; fonds Chalons-Vitry ; fonds ardennais. Pour les fonds Reims-Epernay, c'est la CCI de Reims qui est gestionnaire du fonds, mais il n'y a pas de perméabilité entre les fonds des conventions de Reims et ceux issus des conventions d'Epernay. Il y a donc mutualisation de la

gestion de la caisse à l'intérieur de chaque sous-ensemble (le groupe des conventions de Reims et celui d'Epernay), mais pas entre ces deux sous-ensembles. C'est seulement lorsqu'une convention arrive à échéance que la possibilité est donnée d'élargir les capacités d'intervention à un territoire plus grand : « Mais en général les acteurs locaux s'arrangent pour consommer les fonds sur le bassin d'emploi ». Le fonctionnement est le même pour les fonds Chalons-Vitry.

Fait également partie de cette catégorie Aire Urbaine Investissement (AUI) qui est une SAS au capital de 100 K€ répartis entre Belfort et Montbéliard. L'AUI est composée de 4 actionnaires : les deux CCI et les deux agences de développement (V. schéma). Chacun participe à 25 % du capital de 100 K€. Ils servent aux frais de gestion de la SAS. Dans les parts des CCI sont intégrées les parts des industriels : PSA dans la CCI 25, Alstom et GE dans la CCI 90.



3.2.3 Les règles de fonctionnement et modalités de gestion

Les modalités de fonctionnement et de gestion peuvent s'appliquer indifféremment aux diverses catégories de structures de « mutualisation » vues plus haut.

Il arrive que l'argent des conventions de revitalisation soit directement versé à la structure de mutualisation. C'est le cas de l'ASCBE : aujourd'hui les entreprises ont le choix d'adhérer ou non à l'ASCBE, de verser une partie ou la totalité de leur contribution à la revitalisation du territoire. Le fonds de revitalisation géré par l'ASCBE est alimenté de deux façons :

- Les entreprises adhérentes dédient une partie de leur contribution (20 à 30 %) au profit des bassins d'emploi défavorisés, non couverts par des conventions de revitalisation, 70 à 80 % restant fléchés sur le territoire directement impacté. En fonction de l'intérêt des projets, une autre répartition du budget peut cependant être décidé par le comité technique, la convention est alors modifiée, par voie d'avenant.
- Le solde disponible sur les conventions (hors ASCBE) arrivées à échéance est versé à l'ASCBE et rejoint le fonds « mutualisé ».

Le comité technique de l'ASCBE fait office de comité d'engagement et se réunit autant que de besoin pour examiner et valider les projets. L'ASCBE étant dépositaire des fonds mobilisés par ses membres fondateurs, il décide de l'engagement des fonds, sur proposition du ou des cabinets prestataires de services. Le règlement intérieur de l'ASCBE définit les membres de droit (le Préfet de l'Eure ou son représentant, le président de l'ASCBE, les membres fondateurs de l'ASCBE, un représentant de chaque cabinet prestataire de services des membres fondateurs de l'ASCBE) ainsi qu'un second cercle de participants associés (représentants de l'UT 27, de l'Agence de Développement Economique du Département (Eure Expansion), de la CCI et du partenaire financier concerné (établissement bancaire).
Une convention est ensuite conclue entre l'ASCBE et le porteur de projet et le budget correspondant à l'aide consentie est figé. Cependant l'aide n'est effectivement versée que sur justification des créations d'emplois. Les projets portent le plus souvent sur un engagement de créations d'emplois à 3 ans. Un suivi annuel de l'effectif de l'entreprise porteuse de projet est opéré. L'engagement financier peut être révisé en fonction du nombre d'emplois réellement créés. Le budget ainsi libéré est fléché sur de nouvelles actions de la convention initiale si elle est en cours de validité, ou rejoint le fonds mutualisé, si la convention est clôturée. Le règlement intérieur de l'ASCBE définit précisément les règles d'imputation des financements[58].

Mais dans nombre de situations que nous avons étudiées les flux physico-financiers sont indirects. Par exemple dans le fonds des Ardennes chaque entreprise verse sa contribution sur un compte séquestre ouvert à la Caisse des dépôts et consignations au nom de la CCI des Ardennes qui encaisse l'argent et tient la trésorerie : « *Au fur et à mesure des besoins, c'est-à-dire des créations d'emplois et des documents qui sont envoyés à la DDTEFP et qui lui permettent de débloquer les fonds, la CCI utilise les bons à payer rédigés par la direction du travail pour débiter les comptes* ». Le même fonctionnement est à l'œuvre dans l'association Interconsulaire de l'Oise : celle-ci ouvre un compte à la Caisse des dépôts et consignations sur lequel l'argent de l'entreprise débitrice de la revitalisation est consigné. L'association débloque le versement de l'aide au destinataire dès lors que le comité d'engagement a validé techniquement cette aide.

Dans d'autres cas (comme en Ille-et-Vilaine) l'argent n'est pas consigné à la Caisse des dépôts et consignation mais à l'Agence de Service et de Paiement (ASP), selon un fonctionnement analogue. L'ASP ne conclut pas de convention avec la structure bénéficiaire. En revanche un contrat est conclu entre l'entreprise bénéficiaire et l'État qui fait référence à l'ASP pour lui verser les fonds. Dans le cadre de la convention départementale, l'ASP Bretagne perçoit les contributions des entreprises adhérentes, une fois les conventions de revitalisation signées entre l'Etat et les entreprises, et verse les subventions à la création d'emplois aux entreprises bénéficiaires, une fois les comités d'engagement ayant statué sur les projets. « *Il s'agit de fonds privés gérés par un organisme*

[58] « Le montant de la participation des membres fondateurs au financement des projets présentés sera étudié au cas par cas en comité d'engagement. Il peut toutefois être énoncé les principes suivants :
- Priorité est donnée au financement par le membre fondateur des projets s'inscrivant sur son bassin d'intervention directe tel que défini par la convention bilatérale signée avec l'Etat.
- Dans le cas où le projet s'inscrit sur une zone commune à plusieurs membres fondateurs, le financement du projet pourra être réalisé au prorata du nombre d'emplois restant à recréer pour chaque membre.
- Le principe du « premier entrant – premier sorti » sera également retenu permettant aux membres dont la convention arrive à échéance de financer prioritairement les projets afin de répondre en temps voulu à ses obligations de moyens ».

public mais nous ne transformons pas les fonds en argent public, sinon il y aurait des problèmes de concurrence » (ASP).

La gestion par l'ASP Bretagne repose sur un mécanisme de « double-compteur », qui permet d'individualiser le suivi de la manière dont l'entreprise s'acquitte de son obligation.

La technique de « l'individualisation » de la mutualisation : le compteur fonds et le compteur emploi en Ille-et-Vilaine

Chaque entreprise contributrice ou adhérente dispose d'un compteur fonds et d'un compteur emploi sur la base desquels pourra s'opérer la liquidation de sa contribution et de son obligation. Le compteur fonds indique les sommes restant dues sur l'ensemble de la contribution de l'entreprise adhérente. Le compteur emplois indique le nombre d'emplois à recréer. L'entreprise pourra être libérée de son obligation dès lors que les 2 compteurs sont à zéro.

Le principe du compteur emplois d'une entreprise A adhérente au fonds est le suivant. Le calcul de la part des emplois supprimés par A dans le total des emplois supprimés par les entreprises adhérentes permet de déterminer le poids de la contribution de A par rapport aux autres (x %). A chaque fois qu'un projet de création d'emplois est retenu par le comité d'engagement, x % des emplois soutenus seront attribués à l'entreprise A, elle aura ainsi autant d'emplois en moins à recréer.

Le compteur fonds fonctionne sur le même principe. La part de l'entreprise A est déterminée en fonction du montant de sa contribution dans l'ensemble des contributions de toutes les entreprises adhérentes au fonds (y %). Pour chaque projet soutenu sur décision du comité d'engagement, y % du projet est attribué à l'entreprise A, et son compteur fonds diminue d'autant.

Lorsqu'une nouvelle entreprise assujettie adhère au fonds départemental, sa nouvelle contribution est ajoutée au fonds et les quotes-parts de chaque entreprise adhérente sont recalculées de telle sorte que la nouvelle contribution soit prise en compte.
Il est également prévu un seuil (emplois restant à créer inférieurs à 10 ou somme restante inférieure à 5 000 euros) à partir duquel les fonds et les emplois à recréer sont affectés en priorité à l'entreprise contributrice atteignant ce seuil. Ceci permet de « solder » plus rapidement des conventions n'ayant que peu d'emplois à recréer et de fonds à distribuer.

Exemple 1	*Exemple 1 bis*
Fonds initial = 100€ Emplois à recréer : 40 2 entreprises adhérentes : * entreprise A : 60€ (60 %) – 30 emplois (75 %) * entreprise B : 40€ (40 %) – 10 emplois (25 %) 1 projet validé : 20 emplois – 50 € Compteur global : Fonds restant : = 50€ Emplois à recréer : 20 emplois Compteur entreprise A Montant disponible : 60 – 30 = 30€ Emplois à recréer : 30 – 15 = 15 emplois Compteur entreprise B Montant disponible : 40 – 20 = 20€ Emplois à recréer : 10 – 5 = 5 emplois	Fonds=150€= fonds restant + nouvelle contribution Emplois à recréer : 40=emplois restants + nouveaux emplois 3 entreprises adhérentes : * Entreprise A : 30 € (20 %) – 15 emplois (37.5 %) * Entreprise B : 20 € (13 %) – 5 emplois (12.5 %) * Entreprise C : 100 € (67 %) – 20 emplois (50 %) 1 projet validé : 10 emplois – 25 € Compteur global : Fonds restant : 125 € Emplois à recréer : 30 emplois Compteur entreprise A : Montant disponible : 30 – 5 = 25 € Emplois à recréer : 15-9 = 6 emplois Compteur entreprise B : Montant disponible : 20-3.25 = 16.75 € Emplois à recréer : 5-1=4 emplois Compteur entreprise C : Montant disponible : 100-16.75=83.25 € Emplois à recréer : 20-5=15 emplois

La structure de mutualisation peut ainsi n'être qu'un organe de décision et ne manipuler aucun fonds si ce n'est ceux nécessaires à son propre fonctionnement. La structure de mutualisation ayant besoin d'être financée celle-ci doit alors :

- soit recevoir des subventions de la part de ses associés ;
- soit prélever une commission sur les opérations qu'elle effectue ;
- soit conclure des conventions de prestation de services avec des financeurs extérieurs et dont la légalité est contestable (la prestation de services risque d'être fictive).

Il arrive aussi que la structure de mutualisation ne soit pas capable d'exécuter elle-même toutes les prestations qu'elle propose. Elle doit alors faire appel à des cabinets spécialisés qui vont passer un contrat de prestation de services avec la structure de mutualisation (cas de la Sofred pour le site Noroxo cité plus haut). C'est le cas également du fonds de mutualisation du bassin d'emploi de Châtellerault (*non-étudié dans les monographies*) qui fait appel au cabinet Geris en qualité d'opérateur technique.

3.2.4 Les objectifs visés

En-dehors du cas atypique de « mutualisation par délégation au privé », le motif qui revient le plus systématiquement dans la bouche des initiateurs de formules de mutualisation est celui de l'optimisation des moyens et la volonté de réduire la part des fonds de revitalisation non consacrée au financement des actions (honoraires des

cabinets, frais de gestion, etc…) : « *Sur 3,5 SMIC (moyenne du montant dû par licenciements), les prestataires se prennent 0,5 pour les frais de fonctionnement. Or, le nombre des conventions de revitalisation a vite augmenté, et avec des montants non négligeables. On a donc cherché une solution pour optimiser les montants reversés aux entreprises* » (CCI). Outre la réduction de la part des honoraires versés aux cabinets, d'autres leviers d'optimisation des dépenses sont visés *: « Le deuxième travers, c'est toute cette série d'études plus ou moins fictives qu'on faisait sur les territoires. On faisait des diagnostics de tout et n'importe quoi. Le pire c'était quand les politiques s'en mêlaient. Là j'ai compris que c'était un moyen pour eux de calmer le jeu et de trouver des portes de sortie* » (représentant patronal).

Au-delà des aspects purement économiques, il s'agit également pour les acteurs publics de « reprendre la main » sur la conduite des opérations confiées à des acteurs tiers, en introduisant des principes de continuité et de coordination territoriales là où le dispositif, en théorie, ne connaît qu'une unité de gestion « discrète » (la convention). Il s'agit donc d'éviter le télescopage de plusieurs conventions et des prestataires, de faire une économie de moyens et d'avoir une vision et un pilotage globalisé.

Cette préoccupation pragmatique est particulièrement présente dans les départements ayant dû faire face depuis 2008 à un accroissement brutal du nombre de conventions à gérer (Ille-et-Vilaine, Isère par exemple). Pour les services de l'Etat, il s'agit de tout simplement de faire face à la nouvelle situation, en limitant les écarts par rapport à la procédure et aux délais prescrits par les textes, avec des moyens humains non-extensibles, et le plus souvent même en régression : « *Nous ne pouvions pas travailler chaque plan de façon individuelle. Je ne peux pas envoyer mes équipes à 20 comités de pilotage tous les 2 ou 6 mois. Ils avaient le même problème à la direction du travail. Il était impossible en termes de moyens humains de faire l'animation de 20 comités de pilotage* » (Idea 35). On voit la même réflexion cheminer dans le département de l'Isère pendant nos observations de terrain, ce qui devrait déboucher sur la mise en place d'un comité de pilotage unique sur l'agglomération. *Idem* dans le Nord au moment de nos observations (mi-2010), où on évoque des conventions cadres et des conventions conjointes, sans exclure d'ailleurs de passer par certains cabinets peut-être : « *Un même cabinet, intervenant sur plusieurs conventions, pourrait être encouragé à proposer un certain nombre d'articulations entre les conventions dont il a la charge. Par ailleurs, l'Etat, avec les élus, pourrait mutualiser le comité de suivi à l'échelle d'un bassin d'emploi. Ce comité, fort d'une visibilité sur l'ensemble des conventions du bassin, serait en mesure de proposer et d'impulser des pistes communes, d'obliger le cas échéant les cabinets à s'inscrire dans les perspectives retenues* » (Sous-préfecture).

Autre objectif recherché au travers de la mutualisation (financière et pas simplement du pilotage), l'abaissement du seuil de nombre d'emplois supprimés à partir duquel il est envisageable d'assujettir une entreprise. C'est clairement ce qui est recherché dans l'Eure, au travers de l'action de l'ASCBE : les frais de gestion étant minimisés et répartis, la désignation de l'ASCBE comme bénéficiaire des fonds permet de « ratisser » jusqu'à des PSE portant sur moins de 20 suppressions d'emplois, ce qui, dans des zones rurales, peut être estimé comme ayant un impact significatif. La mutualisation offre ainsi une réponse à la baisse constatée depuis mi-2010 de l'ampleur des PSE. L'intérêt de recourir à des outils communs à un même bassin d'emploi est d'autant plus grand. Il s'agit de créer un effet levier, de dégager des moyens financiers complémentaires à l'ensemble des fonds qui existent déjà (privés ou publics, OSEO).

Certaines formes de mutualisation, mais pas toutes, ont également l'avantage de permettre de s'affranchir des limites géographiques et/ou temporelles posées par le cadre des conventions, ouvrant la possibilité de péréquations entre les conventions. C'est le cas par exemple lorsque des dispositions prévoient (comme dans l'Eure), qu'une partie des fonds ou que le solde des conventions non-consommées à l'échéance soit versé au fonds géré par l'ASCBE, dont la zone d'intervention a été étendue en 2007 à l'ensemble du département. C'est le cas également avec l'AUI : « *Le principe de gestion mutualisée est retenu par les acteurs locaux, la mutualisation des moyens financiers reste territoriale. Ainsi les moyens financiers collectés dans le Doubs serviront dans un premier temps uniquement au Doubs, mais les moyens dépensés sous forme d'avances remboursables seront mutualisés Aire urbaine à leur remboursement. Ainsi le fonds Aire Urbaine se construit immédiatement pour le volet gestion et dans le temps pour sa partie financière* » (« Des conventions de revitalisation à AUI » document fourni par la DIRECCTE). Le montage est d'autant plus intéressant en l'espèce que l'Aire Urbaine Belfort-Montbéliard s'étend sur 3 départements, ce qui complique singulièrement la relation entre les entreprises et les administrations : « *On a des exemples d'industriels qui ont fui devant la complexité administrative que représente l'aire urbaine qui s'étale sur trois départements* » (*id.*).
Dans le cas de l'Ille-et-Vilaine, s'il n'y a pas de péréquation explicitement prévue dans la convention avec Idéa 35, les différents acteurs locaux entendent maintenir un équilibre dans le temps entre les emplois créés et les emplois détruits par pays. Cet équilibre se constate *ex post* par les bilans élaborés par l'agence de développement des aides attribuées par zones d'emploi. Les fonds provenant d'une contribution d'une entreprise de la zone d'emploi de Rennes peuvent ainsi servir à subventionner les emplois d'un projet situé dans la zone de Saint-Malo, ou inversement. Le seul critère d'éligibilité inscrit dans la convention cadre est celui de la création d'emplois en CDI ou en contrat en alternance en équivalent temps plein, qu'il s'agisse d'entreprises déjà implantées dans le département (endogènes), ou se développant dans le département (exogènes). En revanche, ne sont pas éligibles les projets de relocalisation, c'est-à-dire des projets d'implantation en Ille-et-Vilaine faisant suite à une délocalisation d'un autre département, afin d'éviter la concurrence entre les territoires. Interviennent ensuite des critères impliquant les caractéristiques des emplois supprimés, auxquelles devront correspondre celles des emplois soutenus : le secteur d'activité, les catégories socio-professionnelles et le territoire.

Notons enfin que la péréquation existe, en-dehors de toute volonté des pouvoirs publics et de tout cadre réglementaire, et parfois sur des échelles géographiques très vastes. C'est le cas lorsqu'un cabinet privé est désigné comme opérateur de plusieurs conventions dans des territoires différents et choisit d'opérer un transfert de ressources humaines et de temps consommés de l'une à l'autre, en fonction de leur « difficulté » : « L'*une des astuces de notre dispositif c'est de faire de la péréquation entre les projets : à tel endroit nous travaillons beaucoup pour accompagner des entreprises sur des projets qui n'aboutissent pas (et dans ce cas nous ne sommes pas payés), et sur des petits projets (5 créations en moyenne). Par contre, à tel autre endroit on travaille sur des projets plus importants (25 emplois ou plus), on a des entreprises structurées, qui font leur boulot. On y passe moins de temps et on va gagner de l'argent ; nous prenons le risque et nous assumons la péréquation* » (consultant). Soulignons néanmoins que ce type de comportement n'est pas forcément le plus répandu parmi les opérateurs privés…

3.3 La « machine à projets »

Les limites inhérentes à l'observation empirique sur les différentes études de cas — temporalité et moyens — ne nous permettent pas d'analyser en détail le fonctionnement du dispositif *depuis l'élaboration de la convention jusqu'à la façon dont elle « rencontre » effectivement le milieu auquel elle est destinée* : les entreprises des bassins d'emploi affectés par les restructurations. Ainsi qu'on le verra en évoquant les questions de suivi et d'évaluation, le recul et l'information pertinente manquent aux acteurs — et aux observateurs également ! — pour produire des constats robustes sur les impacts et les effets sur les entreprises bénéficiaires. La consolidation des études de cas permet néanmoins d'esquisser une description de la façon dont se déroule le processus de conduite des actions de revitalisation et se forment certains réseaux d'acteurs qui, en pratique, font vivre les conventions. Elle permet également de poser quelques questions concernant le rapport qui s'établit entre les prestataires de revitalisation et les entreprises bénéficiaires.

3.3.1 Les processus de « détection » des projets d'entreprise susceptibles d'être aidés par les fonds de revitalisation

Les processus de travail observés sur les phases de détection des projets sont naturellement variables en fonction des configurations d'acteurs et de la nature des projets, le facteur primordial étant le type de répartition des rôles établi entre les cabinets privés et les opérateurs publics, consulaires ou para-publics (bien souvent corrélé à l'existence d'une forme de mutualisation).
Quand un cabinet privé et des opérateurs publics co-interviennent, le cabinet se charge généralement de *la prospection exogène*, au plan national voire international, les opérateurs (para)publics intervenant plus fréquemment pour la prospection des projets de développement endogène, sur le vivier local des entreprises. Ce cas de figure peut naturellement évoluer, en fonction du « cœur de compétences » des cabinets et des ressources des structures publiques (une agence de développement est souvent capable de prendre en charge la prospection exogène). D'autres acteurs, en lien avec le tissu économique local sont à même de flécher des projets d'entreprises vers les aides à la revitalisation. Il s'agit essentiellement, selon les cas, d'agents de l'Etat (de chargés de mission du pôle 3E, de la DGFIP qui est en contact avec les entreprises en difficulté, du commissaire à la réindustrialisation en fonction de son expérience et de ses contacts), des consulaires. Parmi les cas étudiés, celui de la convention Alcan-Péchiney sur le bassin de Lannemezan illustre bien la difficulté et les limites, voire le caractère très aléatoire (un « coup de chance » selon certains) des actions de développement exogène menées dans le cadre des actions de revitalisation. Qu'ils soient privés ou publics, les spécialistes de l'implantation d'activités soulignent que les actions susceptibles d'être financées sur une convention de revitalisation sont généralement loin de suffire à « faire pencher » la balance et à décider une entreprise à s'implanter là plutôt qu'ailleurs. Pour les territoires dotés de faibles ressources concurrentielles (tissu de PME industrielles peu innovantes, problème d'accessibilité…), les quelques dizaines ou centaines de milliers d'euro d'une convention ne « font pas la différence ». D'où la nécessité impérative, pour les cabinets en charge de trouver ces projets, de collaborer avec les acteurs locaux du développement économique (*cf. infra*).

3.3.2 « Trouver » ou « faire émerger » des projets d'entreprises créateurs d'emplois ?

S'agissant cette fois du volet « endogène » — des actions de prospection menées en appui aux projets de développement des entreprises déjà implantées sur le territoire — **la question critique réside dans la capacité des opérateurs de la convention à non pas simplement « trouver » des projets existants mais à les susciter et à les faire émerger.**

Cette distinction — fondamentale si l'on veut analyser la part d'effet d'aubaine — est très fréquemment mise en avant par les structures locales de type agence de développement ou service d'aide aux entreprises de collectivités, pour contester la valeur ajoutée du service rendu par les opérateurs cabinets privés. Revient ainsi très fréquemment, dans les propos de ce type d'interlocuteurs, le soupçon ou le reproche avéré de « blanchiment de projet » ou de « faire les fonds de tiroir » : « *Tout le monde reprend les mêmes dossiers, ils nous amènent des projets que nous connaissons tous, qui sont déjà identifiés. Ils n'amènent rien de neuf. Ils sont tout contents, ils vous sortent un truc, on leur dit : "attendez, on le connaît ce projet". […] Ils avaient mis des noms de code pour chaque projet. A un moment donné, le préfet leur a demandé de dire le nom des boîtes. Mais ils ont répondu "non, c'est confidentiel ! " Alors le préfet : "c'est confidentiel ? Ce nom de code c'est telle boîte, on connaît ce projet depuis tant d'années…. " Ils ont déterré des vieux cadavres qui traînent dans les placards depuis longtemps et qui ne sont jamais sortis de terre* » (DIRECCTE).

Ce type de discours est excessivement répandu chez les acteurs publics, mais doit être relativisé, compte-tenu d'une concurrence de plus en plus ouverte entre opérateurs privés et (para)publics mais également d'une évolution dans la période récente : « *On voit bien que les évolutions de la revitalisation vont vers plus d'endogène* » (Agence de développement). Certains le regrettent, en soulignant qu'il y a une sorte de convergence objective des intérêts pour privilégier ce type d'action : « *Même si c'est fonction des cabinets qui les portent, dans l'ensemble les conventions sont très portées sur l'endogène. On a l'impression qu'ils vont au plus facile* » (DIRECCTE). Ce à quoi les cabinets rétorquent qu'ils obéissent à une commande publique et que « *la tendance à se focaliser sur l'endogène, ça fait plaisir à tout le monde, à commencer par les élus : c'est ce qu'il y a de moins incertain et de plus visible, et les élus locaux sont très locaux : au-delà du canton, il n'y a pas grand chose qui compte pour eux* ».

Sur ce volet de l'endogène, la valeur ajoutée de la revitalisation va donc en grande partie se jouer sur le fait non pas de « détecter » des projets mais d'accompagner des entreprises à potentiel, ce qui implique en quelque sorte un « détour » par rapport à l'objectif immédiat de créations d'emplois. Ce discours, très porté par les cabinets et par les acteurs du développement local, peut également l'être (mais c'est plus rare) par des agents de l'Etat : « *Il faut s'éloigner de l'obsession de la création d'emplois à court terme pour y arriver. En l'occurrence, il y a un axe qui nous semble essentiel, c'est l'appui à la stratégie des PME et TPE par l'accompagnement de ses dirigeants : lui donner quelques moyens pour faire un diagnostic, donner la possibilité au chef d'entreprise de se poser 5 minutes pour évaluer sa stratégie, éventuellement le coacher pour qu'il se concentre sur son rôle de dirigeant. C'est sur ces entreprises qu'il faut mettre le paquet, il faut professionnaliser les chefs d'entreprise en tant que dirigeants, c'est le seul moyen de faire naître des projets. Aujourd'hui, avec la revitalisation, on finance des projets qui étaient déjà dans les tuyaux. C'est seulement en accompagnant les chefs d'entreprise qu'on fera réellement naître des projets* » (DIRECCTE).

C'est précisément le « savoir-faire » que mettent en avant certains cabinets, en soulignant — à l'intention sans doute des consulaires et autres agences de développement — que cet exercice de « qualification » du projet ne peut être mené que par des acteurs ayant une culture et une connaissance de l'entreprise : *« Le fait de mettre des moyens à disposition des entreprises, c'est-à-dire des cadres capables de « parler le langage des PME », de gagner la confiance du chef d'entreprise, peut permettre de retrouver des projets dans des entreprises que, pourtant, nous connaissions déjà. Dès lors que le chef d'entreprise accepte de nous dire ce qu'il pense de son potentiel, nous livre ses idées de développement, nous sommes en mesure de l'aider à le transcrire dans un business plan, pour trouver les financements nécessaires. La hantise d'un dirigeant de PME est de passer du temps sur un dossier, pour rechercher des financements par exemple, et d'aboutir sur une impasse. Nous l'aidons donc à formaliser son projet, à le crédibiliser, à rester prudent tout en étant ambitieux, pour aller chercher les financements. Nous retrouvons ainsi beaucoup de projets, tout un potentiel de croissance de PME qui n'est pas exploité, parce que le dirigeant craint de perdre du temps pour rien ».*

3.3.3 Des projets en quête de financements

Si les financements sont en quête de « projets à potentiel », il arrive au moins tout aussi fréquemment que des projets soient en quête de financement et profitent de l'opportunité donnée par une opération de revitalisation.
Ce fonctionnement typique du « modèle de la poubelle « (dans lequel la décision est le fruit de la rencontre entre des flux de solutions, de problèmes, de participants et d'opportunités) trouvent de nombreuses illustrations dans nos études de cas, sans que cela signifie nécessairement que la pertinence ou les résultats ne soient pas au rendez-vous : ici un Conseil Régional profite d'une convention nationale (Airbus) pour concrétiser un « accélérateur de compétences », une structure qui n'existait que sur le papier ; là une communauté de communes se retrouve en charge du pilotage de l'application locale d'une convention nationale et parvient à orienter une bonne part des fonds vers un hôtel d'entreprises dont le tour de table n'était pas bouclé ; à tel autre endroit, le Préfet affecte à un territoire touché par une fermeture d'entreprise en redressement judiciaire une partie des fonds prévus pour un autre territoire voisin.
Notons que ces trois cas concernent des conventions nationales, dont les modalités de déclinaison locales sont semblent-ils assez favorables à ce type de fonctionnement opportuniste : « *La DGEFP nous a demandé de remonter des projets qui pourraient rentrer dans le cadre de la convention Sanofi. On a sauté sur l'occasion, même si on ne peut pas dire que le Sud-Isère a été concerné par le PSE. Mais on avait un dossier compliqué sur les bras, une entreprise en redressement, fermeture du site et 92 suppressions dans un territoire rural, pour laquelle on ne pouvait rien proposer. Dans ces cas-là, la revitalisation c'est une manne* » (Préfecture).

En-dehors de ce cas de figure, semble-t-il propre aux conventions nationales, ce sont le plus souvent les services de l'Etat qui sont en veille pour limiter les comportements opportuniste des collectivités locales, à l'affût de compléments de financements pour les « équipements structurants » du territoire, vecteurs de développement et d'emploi.

3.3.4 Les mécanismes d'instruction

Le panorama fourni par notre échantillon d'études de cas montre que les mécanismes et procédures d'instruction des projets d'entreprises susceptibles de bénéficier des conventions de revitalisation se sont renforcés et ont gagné en rigueur. C'est peut-être sur ce registre que les effets d'apprentissage collectifs au fil du temps sont les plus évidents. Voici les principaux constats que l'on peut souligner à cet égard.

- **L'existence de structures de mutualisation et d'un opérateur (para)public induit des modes d'instruction plus ouverts, partenariaux et transparents. A l'inverse, lorsqu'un cabinet privé est en charge de la mise en œuvre de la convention, le processus est plus fermé, voire parfois opaque, en tout cas laissé à la main du cabinet.** De nombreuses illustrations de cette tendance se retrouvent dans les monographies. On note ainsi, à propos du Fonds de Mutualisation des Ardennes, que les différents services de l'Etat (préfecture, UT, TG) se coordonnent en amont du comité d'engagement et font une pré-réunion par mail, notamment sur des dossiers qui semblent douteux. Les uns peuvent demander aux autres des vérifications (par exemple demander des vérifications sur telle entreprise auprès des inspecteurs du travail).

  La mise en réseau permet aussi l'aiguillage des demandes et d'éviter les demandes multiples : « *Il n'existe pas de guichet unique. Le conseil général reçoit les demandes qui lui sont adressées, et l'Etat reçoit les dossiers qui sollicitent le Fonds de mutualisation. La préfecture et le conseil général étant dans les mêmes murs, on a juste un couloir à traverser pour échanger quasiment au jour le jour sur les dossiers. Si on a un dossier qui est vraiment intéressant mais qu'il manque un petit bout, assez naturellement on va dire : on peut peut-être mettre du Fonds de mutualisation là-dessus* ». Il est par exemple aussi arrivé que le conseil général incite un chef d'entreprise à solliciter le Fonds de mutualisation.
  Cette mise en réseau des acteurs a été consolidée et développée par l'existence du fonds de mutualisation : « *Comme quoi la mise en réseau de tous ces acteurs, c'est quand même un plus, et le "Fonds de mut " y contribue, puisque tout le monde est réuni autour de la table, on a toutes les informations en une seule fois.* ». On retrouve peu ou prou ce type de constat partout où existent des formules de mutualisation, y compris à toute petite échelle comme dans le cas des conventions Canson et Innoplast.

  Par contraste, le travail d'instruction des projets réalisé par les opérateurs privés en l'absence de structure de mutualisation paraît essentiellement reposer sur l'expérience, le savoir-faire et parfois la bonne volonté de l'opérateur, ce qui place parfois l'Etat et l'entreprise assujettie dans des conditions difficiles pour juger réellement de l'intérêt ou de la solidité des dossiers présentés.
  Ce type de fonctionnement n'est pas toujours le fait des cabinets « qui travaillent dans leur coin ». L'Etat peut parfois laisser complètement la main aux cabinets, comme dans le Rhône, en allant jusqu'à estimer que « *la participation des services de l'Etat au comité d'engagement chargé d'attribuer les aides financières aux entreprises créatrices d'emplois ne s'impose pas*[59] » (sic).

[59] Compte-rendu du comité restreint Bayer Crop Science, 23 juillet 2008.

- **La complexité et le degré de précision des procédures d'instruction diffèrent selon la nature des** actions de revitalisation, et en particulier selon que l'aide prend la forme d'une « simple » subvention, d'un prêt ou d'un appui plus global à un projet de développement d'entreprises. Ces modalités supposent des efforts d'instruction des dossiers très différents, légers dans le premier cas, beaucoup plus intenses dans les autres cas.
- **Quelle que soit la nature des projets, on note une tendance générale à l'amélioration des procédures d'instruction,** qui par le passé ont été « tâtonnantes » mais qui tendent à progresser, le plus souvent sur la base des exigences posées par les services de l'Etat. Les membres des comités d'engagements n'ont pas toujours le sentiment d'être suffisamment informés pour décider en connaissance de cause : « *On devrait apporter plus d'éléments, notamment sur l'analyse financière des entreprises. C'est un axe de progrès sur lequel on essaie de travailler, et c'est ce qui nous manque dans certains cas pour avoir une meilleure vision du projet de l'entreprise. On est un peu trop sur des aspects déclaratifs de l'entreprise et pas assez sur une analyse pertinente du développement [...] D'autant plus que les porteurs de projets ne viennent pas eux-mêmes présenter leur projet* ».
- **Que l'instruction des dossier soit réalisée par des cabinets privés ou par des structures publiques, elles se heurtent aux mêmes difficultés quant à l'appréciation réaliste du nombre d'emplois générés et à l'analyse des « risques-bénéficiaires » : «** *Les dossiers semblent magnifiques sur le papier, avec de nombreuses créations d'emploi, mais on ne nous la fait plus maintenant. Ce n'est pas si simple que cela. Les plans de financement présentés sont complètement absurdes et irréalistes* ».
- **Dans la dernière période, marquée par l'accroissement du nombre de conventions, les services de l'Etat ont multiplié les précautions dans la phase d'instruction pour s'assurer de la pertinence des décisions de subvention, sans prétendre éliminer les effets d'aubaine :** « *L'effet d'aubaine, on ne peut jamais l'éliminer, c'est même contradictoire avec l'idée d'aide directe. Mais quand on pense que la démarche est malhonnête, quand une entreprise a déjà bénéficié d'une aide sans que les créations d'emplois se vérifient …On fait plutôt la chasse aux chasseurs de primes* ». Le versement des aides est fractionné (50 % immédiat, 50 % à l'embauche) et conditionné à la production de justificatifs, le tout étant précisé par les conventions signées (selon les cas) entre l'ASCBE et l'entreprise bénéficiaire.

3.4 L'implication de l'entreprise

Au-delà de ce constat général, l'implication ou la mobilisation des entreprises dans le dispositif peut être entendue de diverses façons : il y a des degrés différents d'implication des entreprises dans la conduite des conventions, et des modalités d'implication variées.

L'une des modalités d'implication directe de l'entreprise dans la conduite d'une convention de revitalisation est la mise à disposition de personnel auprès d'entreprises locales. Cette modalité (présente par exemple dans le Nord sur la convention la Redoute ou dans l'Isère sur la convention Rossignol) fait par ailleurs l'objet de

discussions au sein des services de l'Etat. Certains considèrent qu'elle est le signe d'une « *volonté de s'impliquer de la part des dirigeants* » de l'entreprise assujettie, mais qu'il leur faut alors « *obtenir de l'Etat qu'il accepte qu'une partie du coût de la revitalisation soit pris sur un compte temps des cadres de l'entreprise, pour que ceux-ci puissent apporter des compétences en organisation, informatique ou stratégie commerciale aux entreprises aidées* » (consultant). Dans l'Isère le temps passé par la DRH de l'entreprise Rossignol pour participer aux instances est valorisé dans la convention, ce que certains acteurs locaux contestent, au motif que cela ampute les moyens d'intervention.

Plus rarement, l'entreprise manifeste le souhait de conduire la convention en direct. Ce fut notamment le cas de Tereos, qui fait l'objet d'une monographie particulière dans le cadre de l'étude. A l'arrivée, le bilan quantitatif de ce type d'actions est assez limité. Toutefois, la gestion en interne de la revitalisation a permis au groupe de se frotter au « métier de développeur économique » : « *Ils ont essayé des choses, ils ont prospecté … ils ont vu qu'un investisseur vient, regarde, fait monter les enchères et ne reste finalement pas. Ils ont été déçus. Mais ils se sont frottés au développement économique* » (Téréos). L'entreprise a rempli ses objectifs en termes d'image, de création d'emplois et a acquis de nouvelles compétences. Elle a pu être acteur de la convention et ne pas être attentiste. Elle peut gérer le projet elle-même en chassant les « chasseurs de primes » et donc en maximisant l'argent investi dans la revitalisation. L'entreprise se félicite de plus d'avoir développé des relations avec les services de l'Etat qui ne se résument pas à un rôle de contrôleur, d'avoir appris à piloter autrement les cabinets privés, du fait de la compétence acquise en matière de développement économique territorial.

3.4.1 La présence d'intermédiaires nuit-elle à l'implication de l'entreprise ?

Beaucoup de conventions font intervenir un ou des prestataires. Lorsque le prestataire est un cabinet, et en particulier dans le cas des plus grosses conventions, l'offre du prestataire inclut d'emblée le pilotage administratif de la convention, pour en décharger l'entreprise : « *Au premier contact, nous voyons ce que l'entreprise veut faire. Certains souhaitent s'impliquer dans la revitalisation, suivre effectivement le processus. D'autres nous disent, "Si vous êtes efficaces, vous finirez vite, c'est tout ce que nous vous demandons ". Dans ce cas, nous leur demandons uniquement, dans nos propositions, d'être présents dans les comités. Nous nous occupons du reste : toute l'administration, les convocations, les pv, l'ensemble du suivi de la convention, qui est relativement lourd* » (cabinet).

Notre échantillon ne permet pas d'établir une relation mécanique entre l'intervention d'un cabinet sur le plan technique et une posture de retrait des entreprises assujetties. Tous les cas de figure coexistent. Ainsi par exemple la société MPAP (Groupe Trêves), représentée par son directeur et la responsable des ressources humaines (ancienne directrice de la MDE), semble avoir été largement présente dans la réalisation et le suivi de l'action de revitalisation pour laquelle le groupe était financeur, quand bien même le portage technique était le fait d'un cabinet, et d'une maison de l'emploi pour certaines actions. Au-delà de leur présence physique aux différentes réunions des comités techniques et de pilotage, ils ont développé eux-mêmes au début de l'action un « argumentaire » précis à destination des autres entreprises et des organisations syndicales pour les intéresser et les impliquer dans l'action. Ils continuent aujourd'hui de prendre part aux groupes de travail et n'hésitent pas à relancer la dynamique lorsqu'elle tend à s'essouffler.

De la même façon, on ne peut pas affirmer que la présence d'une forme de mutualisation se traduit automatiquement par une moindre participation des entreprises assujetties. Ce sont plutôt les modalités de gouvernance de la structure de mutualisation, la manière dont les pouvoirs publics animent le travail des instances (*cf. Infra*) et la nature des aides qui apparaissent les plus déterminantes. Le fait par exemple d'octroyer les aides sous forme de primes à l'emploi nécessite un moins grand suivi de la part de l'entreprise que lorsqu'il s'agit de prêts.

3.4.2 Des leviers pour favoriser l'implication

Cela étant, il semblerait que la vigilance des entreprises augmente dès lors que les honoraires des cabinets ne sont pas intégralement imputés sur la convention : « *Au début c'était un peu compliqué de se comprendre avec le cabinet. On tombe sur des gens dont c'est le métier. Quand on a regardé les honoraires, on a un peu tilté… J'ai mis ma meilleure acheteuse dessus, ça leur a fait tout drôle, visiblement ils n'étaient pas habitués à ça. Et on va s'assurer qu'ils vont faire le boulot réellement, en allant demander aux boîtes accompagnées, parce qu'on les connaît* » (Directeur de site).

Les entreprises sont également souvent vigilantes dans le choix des dossiers à aider, pour ne pas favoriser leurs propres concurrents voire des projets qui, par certains aspects, peuvent gêner les opérations de communication qu'elles entendent lancer pour valoriser leur implication « responsable » (cas d'une entreprise de la chimie qui refuse le financement d'un projet « bio »).

Comme nous l'avons signalé précédemment (2.2.2), une des manières de rechercher l'implication de l'entreprise est de faire en sorte d'intégrer des actions de redéploiement stratégique dans la convention de revitalisation, qu'il s'agisse par exemple des relations avec le réseau de sous-traitants ou de la maîtrise locale des compétences nécessaires à l'activité de l'entreprise.

Cette configuration se retrouve assez fréquemment dans les grandes conventions nationales, par exemple dans le cadre de la convention Airbus : le projet d'action « Tremplin TPE PME » vise à faire financer une action collective d'accompagnement de PME (aides en positionnement stratégique et en stratégie de développement) conçue initialement dans le cadre du pôle de compétitivité Aerospace Valley. Cependant, le projet n'avait jamais vu le jour car les entreprises du Pôle, sous-traitants pris dans une relation ambiguë avec leur donneur d'ordre, n'étaient peut être pas favorables au projet. En effet, si l'idée est bonne en soi, « *on pouvait douter de la pertinence de leur prise en charge au titre de la revitalisation car ce sont d'abord des mesures d'accompagnement des processus d'externalisation décidés par Airbus visant à retrouver chez ses sous-traitants les standards de qualité existant en interne, avant d'être des interventions à titre gracieux* ». Etant donné le poids d'Airbus et de ses sous-traitants dans le bassin d'emplois et le tissu industriel de Toulouse, revitaliser le bassin d'emploi revient plus ou moins implicitement à revitaliser Airbus ou ses sous traitants, *i.e.* l'aéronautique. Les actions de revitalisation ont pour objectif plus ou moins explicite d'accompagner Airbus et ses sous-traitants lors de la mise en place de Power 8.

Autre illustration en Isère avec le cas de l'entreprise E2V, dans lequel l'implication de l'entreprise découle « naturellement » de l'intégration des actions de revitalisation dans un continuum de réorientation stratégique. Confrontée à une baisse brutale de 40 % de son carnet de commandes en 2009 du fait d'un contexte concurrentiel accru et de la crise économique mondiale, l'entreprise délaisse les activités de type mass-market pour se réorienter vers des secteurs de niche. La restructuration passe par la mise en place d'un PSE qui impacte directement le site de Grenoble/Saint-Egrève avec 145 suppressions d'emplois sur les 480 que compte le site.

Les dirigeants du site décident alors de travailler en parallèle sur le PSE et la revitalisation dans une optique de sauvegarde et de valorisation de la compétence collective de ses salariés (uniquement des ingénieurs et cadres) : « *Se poser la question de la revitalisation à la fin, après la destruction des emplois, c'est pas très malin. Ce n'est pas parce qu'on arrête une activité que les compétences collectives ne sont pas à valoriser. La fenêtre de temps est très courte pour la revitalisation, surtout quand vous avez des compétences rares: beaucoup n'attendent pas la conclusion du PSE pour allez voir ailleurs… si vous voulez sauvegarder une compétence collective, il y vraiment urgence pour garder les équipes. On a beaucoup axé la communication interne là-dessus, on a essayé d'expliquer les choses aux partenaires sociaux, on a eu très tôt des discussions avec la Préfecture et avec les élus, tout le monde étaient d'accord pour dire que ce n'était pas nécessaire d'attendre pour faire la revitalisation* ».

La convention de revitalisation signée en juin 2010 intègre donc des « actions par anticipation de soutien à la création d'entreprise », à travers l'accompagnement de projets d'essaimage portés par une partie du personnel E2V. Le deuxième axe, plus classique, porte sur des actions de soutien au développement et à l'implantation d'entreprises de la filière de la micro-électronique.

Si la préoccupation « citoyenne » est bien présente dans les motivations des responsables du site (un établissement historique implanté depuis plus de 70 ans), l'essentiel réside bien dans la manière dont ils parviennent à démontrer qu'une partie au moins des actions de revitalisation peuvent conforter la stratégie de l'entreprise : « *L'image locale c'est important mais ça fait pas le business plan* ». L'exercice d'une responsabilité territoriale n'exclut pas que l'opération soit également bénéfique à l'entreprise. Il s'agit donc, pour les responsables du site, de réussir à opérer la « traduction » d'une obligation juridique en un intérêt économique entendable par les dirigeants du groupe : « *A la base, il y a des compétences issues de l'entreprise. Si on les externalise tout en les gardant sous la main, c'est une forme de variabilisation des coûts. Ca, au niveau du groupe, on l'entend* ».

3.4.3 Des obstacles réels à l'implication

Si les pouvoirs publics tendent à ne voir que l'aspect financier du coût incombant à l'entreprise, celle-ci peut rapidement expérimenter les « coûts cachés » de la réglementation et de la complexité institutionnelle, du temps passé à négocier avec l'ensemble des parties-prenantes et à suivre les actions engagées. Un dirigeant d'une entreprise évoque ainsi les mois passés avec le repreneur du site, trouvé par le cabinet, pour résoudre la question des impôts fonciers (multipliés par plus de 10 entre l'ancienne et la nouvelle implantation du repreneur) : « *On a essayé de réduire le montant avec les services de l'Etat et la mairie, mais on n'a pas eu beaucoup d'écoute. Je me suis retourné vers le député, qui avait été un frein au départ, mais qui avait bien compris la situation. On a fini avec un entretien au ministère du Budget avec un conseiller du Ministre. Ca leur a pris 3*

mois mais ils ont trouvé une solution pour faire chuter la taxe foncière, en retrouvant une jurisprudence oubliée. On est un grand groupe, on a des moyens pour suivre ce genre de négociations, mais le repreneur c'était une PME, et pour eux ça a été plus difficile ».
Ce que pointe ici le dirigeant de cette entreprise (filiale française d'une multinationale) est également souvent éprouvé par les cabinets en charge de la revitalisation : dès lors que les dossiers de revitalisation recouvrent des problématiques complexes d'un point de vue fiscal ou d'aménagement local, les négociations s'allongent et les « tours de table » institutionnels s'en trouvent mécaniquement alourdis. L'absence d'un pilotage clair en matière de développement local et les financements croisés systématiques constituent un frein important à l'implication des entreprises, qui ont le sentiment « que chacun se renvoie la balle ».

Les cabinets privés, qui sont aussi les représentants de leurs clients et en quelque sorte leur « avocat » pointent les contradictions du système. Sans remettre en cause l'orientation ambitieuse donnée au dispositif de revitalisation lorsque les pouvoirs publics tentent de le faire évoluer du « guichet au projet », ils s'inquiètent de la croissance des coûts pour les entreprises : « *On est payé sur l'amont par l'entreprise, mais hors convention : on va arriver à une situation où ça va coûter plus à l'entreprise que de payer la taxe ! Je me dis parfois que les entreprises sont trop bonnes, elles se retrouvent sous le feu des projecteurs pendants 3 ans, ça leur coûte du temps, de l'énergie. Si on continue comme ça, elles vont préférer verser leur contribution au Trésor. J'ai de plus en plus de cas où c'est vraiment limite* ».
Les consultants pointent en particulier une certaine tendance de l'administration à en rajouter dans les procédures formelles de suivi et le reporting d'activités : « *Il y a un paradoxe entre le souhait de voir les entreprises prendre leurs responsabilités, conduire des projets plutôt que faire le chèque et d'un autre côté, être de plus en plus exigeant sur les plans d'action et l'utilisation des ressources. Nous on a une approche "business oriented" et en face c'est une approche normative et comptable, puisque tout doit finir par des « créations d'emplois*».

3.5 Organisation du pilotage des conventions

3.5.1 Les instances de pilotage et leur fonctionnement

Le schéma prescrit par les textes repose sur deux instances : un « comité de suivi » (ou « de pilotage ») d'une part, qui se réunit une fois par an, et d'autre part un comité technique (« comité d'engagement »). Si le comité de suivi garde un côté très formel et descendant — présentation du bilan des actions fourni par le cabinet prestataire — le comité technique est l'instance de travail qui instruit et valide les projets.
Si ce schéma se retrouve peu ou prou dans tous les cas analysés, ce sont les modes de fonctionnement et d'animation qui font la différence et contribuent à instaurer des régulations locales singulières. Quelques illustrations tirées de monographies :

Dans **l'Eure**, les modes de travail au sein du comité d'engagement font l'objet d'une grande vigilance de la part de l'UT, qui anime et organise les réunions : « *On ne présente jamais un projet comme ça en comité technique. Les cabinets, dès qu'ils commencent à travailler sur des projets nous informent de manière informelle (par mail, on répond très rapidement). On leur dit comment on sent les choses, on répond à leurs questions, on voit si l'entreprise est dans*

les clous vis-à-vis de ses obligations. Ils nous envoient les dossiers plusieurs semaines avant le comité, ça nous permet de nous préparer pour éviter tout désaccord avec l'entreprise assujettie. On tient à ce que l'Etat et l'entreprise soient toujours d'accord en CE. Si on dit "il y aura un problème", ils retirent le projet de l'ordre du jour et on retravaille » (UT).

Dans l'arrondissement de Lille, un comité de suivi technique réunit la DIRECCTE (dont l'UT), l'entreprise et/ou les organismes extérieurs ayant conventionné avec elle. Ponctuellement, l'Agence pour la Promotion Internationale de Lille Métropole, Nord France Experts, le Conseil Régional et Lille Métropole Communauté Urbaine peuvent également être associés. Dans certains cas, le comité de suivi technique (comité d'engagement) ne se réunit pas formellement, et procède à la validation des projets par échange de courriels. Notons que dans l'arrondissement de Dunkerque, le comité d'engagement se réunit sous la présidence du sous-préfet d'arrondissement.

En Ille-et-Vilaine, de l'avis des acteurs, l'équilibre se construit dans le temps, du fait de la dimension collective de la prise de décision – chacun privilégiant *a priori* un axe ou une cible particulière. Des bilans réguliers permettent de dresser des états des lieux comparés des territoires, des secteurs et des CSP affectés par les licenciements et ayant bénéficié des aides. La dimension collective de la décision et la volonté de tous de trouver un consensus est fortement valorisée dans les entretiens réalisés dans ce département. Cela n'exclut pas que certains sujets donnent lieu, préalablement, à débat. « *Toutes les décisions ont été prises à l'unanimité sans vote* » (Préfecture). « *C'est plutôt consensuel, il n'y a pas de vote* » (ASP). Cet aspect collectif du dispositif en comité d'engagement sur les projets à soutenir apparaîtra d'ailleurs comme un élément participant à la lutte contre les effets d'aubaine par la pluralité des arguments et des intérêts pris en compte par les acteurs mobilisés dans la prise de décision.

Dans les Ardennes, le comité d'engagement constitue un collectif inédit d'évaluation de projets économiques. Des experts aux compétences et informations différentes apportent autant de points de vue sur un même projet : « *A chaque comité d'engagement, chacun donne son appréciation. Le conseil général ou le conseil régional peut nous dire : on aide ce projet-là pour telle raison, on ne l'aidera pas pour telle raison. La TG peut nous donner des informations sur la situation de l'entreprise, en nous disant : celui-là, il nous présente un projet qui n'est pas viable parce qu'on connaît sa situation financière…* ». Chacun prend la parole, émet des remarques, pose des questions. Les mêmes personnes sont présentes depuis plusieurs années ; tout le monde se connaît. Chacun peut se permettre d'émettre un avis, y compris en dehors de son strict champ de compétences. Lorsque toutes les parties prenantes du comité d'engagement ont livré leur appréciation, une synthèse est réalisée par le préfet qui se tourne alors vers les entreprises contributrices pour leur demander leur avis : « *Au final ce sont les entreprises qui signent pour donner leur accord sur l'engagement des fonds* ». Celles-ci sont le plus souvent d'accord avec l'avis des « acteurs publics » : « *Si on dit non, c'est un avis tellement argumenté que les entreprises ne vont pas dire oui. Et si on est enthousiaste, c'est forcément sur de la création d'emploi, ce qui est l'objectif du Fonds, donc en général on s'entend bien* ».

3.5.2 La production de « jurisprudence » au fil du travail des comités d'engagement

Une des illustrations les plus concrètes de la souplesse du dispositif et du processus d'apprentissage collectif perceptibles dans la conduite des conventions de revitalisation réside dans la production de « jurisprudences » locales, qui précisent et font évoluer les critères de décision de l'instance.

Ce fonctionnement est explicitement décrit, par exemple, dans le cas de l'Ille-et-Vilaine : le seul critère d'éligibilité inscrit dans la convention cadre est celui de la création d'emplois en CDI ou en contrat en alternance en équivalent temps plein, qu'il s'agisse d'entreprises déjà implantées dans le département (endogènes), ou se développant dans le département (exogènes). En revanche, ne sont pas éligibles les projets de relocalisation, c'est-à-dire des projets d'implantation en Ille-et-Vilaine faisant suite à une délocalisation d'un autre département, afin d'éviter la concurrence entre les territoires. Interviennent ensuite des critères impliquant les caractéristiques des emplois supprimés, auxquelles devront correspondre celles des emplois soutenus : le secteur d'activité, les catégories socio-professionnelles et le territoire. « *Les membres du comité d'engagement fonctionnent sur le mode de la jurisprudence, c'est-à-dire que tant qu'un dossier n'a pas été rejeté sur un type de secteur d'activité ou d'emplois, il est éligible. A partir du moment où les membres du comité d'engagement disent "ce type de projet, nous n'en voulons plus", alors nous transmettons le message à nos partenaires et nous arrêtons de présenter ce type de projet au comité d'engagement* » (Idéa 35). Il s'est donc opéré un apprentissage commun autour des projets à soutenir dans le département, avec la volonté que les décisions soient prises de façon consensuelle. Par exemple, les projets sur la métropole de Rennes concernant les commerces, l'artisanat et les hôtels sont dorénavant rejetés, alors qu'ils peuvent être soutenus dans une zone rurale : « *Nous fonctionnons sous forme de jurisprudence, nous n'avons pas pu écrire tout cela à l'avance. Nous avons fait travailler l'intelligence collective* » (Idéa 35).

Ce fonctionnement « jurisprudentiel » est d'autant plus nécessaire que les textes donnent une grande latitude aux acteurs chargés de la mise en œuvre, et que, nous l'avons déjà souligné, le « référentiel » de la revitalisation oscille entre « logique emploi » et « logique économique ». Les débats au sein des instances reflètent alors l'indétermination du dispositif, car comme le dit bien un agent de l'Etat : « *la loi ne dit rien sur ce qu'il s'agit de faire, si ce n'est « revitaliser ». Elle n'introduit pas d'objectifs précis, et peut donner lieu à autant d'interprétations que d'administrations, voire de fonctionnaires. Nous, ex DRIRE, considérons que les moyens de la revitalisation devraient être consacrés de façon privilégiée à des dispositifs ayant un caractère structurant. Faut-il aider, par exemple, l'installation de commerces de proximité – à moins que l'entreprise assujettie relève du secteur du commerce – alors que nous ne savons pas apprécier si le soutien apporté à une boulangerie, par exemple, ne concourt pas à la fermeture de la boulangerie située 400 mètres plus loin ? Si c'est le cas, le soutien apporté n'aura guère permis de modifier l'économie locale. Les emplois relevant de l'économie de proximité sont bien souvent proposés par opportunité, parce que plus faciles à trouver. Nous avons donc tenté de les écarter dans la conduite de plusieurs conventions, sans y parvenir systématiquement. Dans l'idéal, nous souhaiterions que les emplois recréés relèvent du secteur de l'industrie au sens large, incluant les services aux entreprises. […] La difficulté vient également de ce que l'objectif de la convention est déterminé, son succès évalué, selon le seul critère du seul nombre d'emplois recréés. Cela constitue une limite considérable, et conduit à retenir les seuls dispositifs qui, de façon certaine, permettront de créer des emplois dans un délai de trois ans. Nous serions, quant à nous, favorables à des actions comportant des*

éléments structurants, susceptibles de favoriser le développement des entreprises, même si nous ne sommes pas en mesure d'imputer directement un nombre d'emplois créés à chaque action, sur la durée de la convention. Nous avons tenté de trouver un entre deux : des projets permettant le décompte des emplois – puisque c'est ce que faisait la DGEFP –, tout en essayant de ne pas s'engager sur le secteur de l'économie de proximité et en privilégiant les actions structurantes » (chargé de mission DIRECCTE).

Notons toutefois que le terme de « jurisprudence », tel qu'il est utilisé ici par les acteurs, ne renvoie pas à une *production de droit* à proprement parler. A l'instar du fonctionnement que nous évoquions dans l'analyse du contenu des conventions (point 2.2.1), il s'agit surtout de pointer ici la production collective d'une *casuistique* locale, produit du travail du comité d'engagement. Cette casuistique, dont les cas accumulés « font jurisprudence », est une production propre du comité d'engagement qui *fait référence* pour ses membres, même si elle n'est pas formalisée, ici, en tant que telle. Elle constitue un acquis, pour les membres du comité d'engagement, qui nourrit au fil du temps le travail d'instruction des projets et permet ainsi au comité d'*informer* puis de *former* son point de vue, à partir des différents critères qui ont pu se dégager de l'ensemble des cas déjà traités.

Outre la controverse centrale sur l'équilibre entre « créations d'emploi à court terme ou actions structurantes à plus long terme », parmi les points sur lesquels les « jurisprudences locales » ont été les plus abondantes figurent les règles d'attribution des subventions et en particulier les suivantes :

- les secteurs visés : certains domaines d'activité sont souvent exclus. Il s'agit principalement des commerces de proximité considérés comme non structurants, sauf lorsqu'il s'agit d'un territoire très rural ou lorsque le tissu industriel ne « fournit » plus suffisamment de projets ;
- l'ancienneté des entreprises bénéficiaires ;
- l'éligibilité des créations et reprises d'entreprise ;
- La modulation en fonction du nombre d'emplois créés ;
- La qualité des emplois (faut-il ne financer que des projets créant des CDI à temps plein ?) ;
- Les publics prioritaires, et en particulier la priorité à accorder aux salariés sortant sans solution du PSE.

Dans certains cas, l'accumulation de « jurisprudences » peut conduire à remettre en question assez fortement les grands équilibres négociés au départ et inscrits dans la convention. On peut ainsi voir des conventions s'affranchir plus ou moins ouvertement des principes des zonages, cibles prioritaires (publics ou secteurs) et modalités (prêts/subventions) définies à l'origine.

3.5.3 Vers un pilotage par objectifs et résultats

Si la production jurisprudentielle locale a ses mérites, elle a néanmoins l'inconvénient de produire une zone de flou et d'incertitude, qui peut notamment décourager les entreprises assujetties. Il est donc parfois utile de retranscrire les « avancées de la jurisprudence » dans l'écriture des conventions, afin que toutes les parties prenantes puissent s'engager en meilleure connaissance de cause. On voit apparaître, dans les

dernières conventions signées dans un département comme l'Eure, le détail des critères permettant d'évaluer l'intérêt des projets sollicitant la convention :

Le comité technique validera les actions en fonction de l'intérêt des projets en tenant compte d'un certain nombre de critères.

A titre indicatif :

Nombre d'emplois crées : Les projets de développement ou d'implantation d'entreprises devront permettre l'embauche de salariés dans un délai raisonnable et contractualisé. Il sera prévu les conditions dans lesquelles il sera rendu compte à l'administration de la réalité des emplois créés par l'entreprise bénéficiaire.

Profil des salariés recrutés : les projets permettant une embauche de salariés de l'entreprise signataire de la présente convention seront encouragés. Il pourra également être porté une attention particulière sur des projets de développement ayant des incidences fortes en matière de recrutement de demandeurs d'emploi présentant des difficultés d'insertion.

Degré d'innovation : les projets présentant des caractéristiques d'innovation organisationnelle, sociale, commerciale, environnementale et/ou technologique seront examinés avec le plus grand soin. A ce titre, les projets qui pourraient s'inscrire dans les stratégies respectives des pôles de compétitivité existants et des pôles de compétitivité qui pourraient être labellisés pendant la durée de la présente convention seront soutenus.

Insertion dans une démarche de développement durable : les projets accompagnés devront, autant que possible, prendre en compte les aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement durable, plus particulièrement à travers la gestion de compétences et le respect de l'environnement.

Par ailleurs, la convention est rédigée de manière à ce que la « valorisation-emplois » des actions engagées au titre de la convention varie en fonction des objectifs définis en commun par l'Etat et l'entreprise assujettie (en l'occurrence, une valorisation supérieure pour les emplois créés directement sur le site fermé) :

En dehors du site et sur le territoire, l'objectif de créations d'emplois est fixé à 64.

Pour tenir compte de la valorisation supérieure des emplois créés sur le site dans le cadre de nouvelles activités , cet objectif extérieur de 64 sera réduit de 1, 25 par emploi créé sur le site.

Ce cas particulier illustre une tendance plus générale à la mise en place de règles et procédures, visant à faire évoluer le pilotage des revitalisations vers un pilotage par objectifs : « *Depuis quelques années, la rémunération des cabinets de prestataires est attachée à des objectifs. Le préfet n'accepte plus de signer une convention qui n'aurait pas d'obligation de résultat par rapport au cabinet de prestataire* ». « *Parfois, avant, les cabinets de prestataires ne réalisaient pas tous les emplois prévus, et ne consommaient pas entre guillemets tout l'argent des conventions* » (Préfecture). C'est arrivé par exemple pour KME, où la reconversion du site n'a pas été faite comme prévu. Le comité d'engagement a demandé à l'entreprise de ne pas régler les prestations du cabinet et de verser le solde de la convention à l'Interconsulaire (Oise).

3.5. 4. Contrôle de l'exécution de la convention et sanctions

L'exécution des actions prévues par la convention fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation, sous le contrôle de l'autorité administrative *(C. trav., art. L. 1233-88)*. Le préfet qui conclut la convention assure théoriquement le suivi et l'évaluation des actions qui y sont prévues *(C. trav., art. D. 1233-37)*. Pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la revitalisation, il est institué un comité présidé par le ou les préfets dans le ou les départements concernés, associant l'entreprise, les collectivités territoriales intéressées, les organismes consulaires et les partenaires sociaux membres de la ou des

commissions paritaires interprofessionnelles régionales concernées *(C. trav., art. D. 1233-42, al. 1)*. Le comité se réunit au moins une fois par an, sur la base du bilan, provisoire ou définitif, transmis préalablement par l'entreprise au ou aux préfets et justifiant de la mise en œuvre de son obligation *(C. trav., art. D. 1233-42, al. 2)*. Le bilan définitif évalue notamment l'impact sur l'emploi des mesures mises en œuvre et comprend les éléments permettant de justifier le montant de la contribution de l'entreprise aux actions prévues *(C. trav., art. D. 1233-42, al. 3)*.

Ce suivi est parfois fait très sérieusement. Par exemple l'UT 27 (Eure) a mis en place un tableur extrêmement précis, actualisé en permanence et partagé avec l'ensemble des parties-prenantes. Il est alimenté lors de chaque comité technique et permet un suivi des emplois (programmés /créés), des coûts associés, des demandeurs d'emplois ayant bénéficié d'une formation financée par l'ASCBE (structure de mutualisation).

Mais il est difficile de faire une évaluation qualitative des conventions de revitalisation tant est compliqué l'entrelacs des relations entre l'État, l'entreprise assujettie, les prestataires, les entreprises bénéficiaires, les uns prenant des engagements avec les autres. Théoriquement un engagement pris par une partie prenante en aval (par exemple l'entreprise bénéficiaire) est susceptible d'avoir des répercussions sur toute la chaîne contractuelle : le cabinet conseil qui a conclu un contrat avec l'entreprise débitrice peut être mis en difficulté si les emplois promis ne sont pas créés ou si l'aide n'a pas produit les effets escomptés si tant est qu'une obligation de résultat soit attendue (parfois c'est une simple obligation de moyen). L'entreprise débitrice pourrait être mise en cause pour inexécution de la convention de revitalisation. Sauf inexécution manifeste, il est rare que la responsabilité contractuelle des uns et des autres soit mise en cause au stade de l'évaluation.

Cette interdépendance des contrats soulève ou soulèverait (si un contentieux venait à être soumis aux tribunaux) de nombreuses difficultés juridiques. Par exemple l'entreprise Timken à Vierzon (entreprise débitrice) a passé une convention d'aide à la création d'emploi avec une entreprise bénéficiaire (PSG-ALTEA). La convention prévoit que « Dans le cas où l'entreprise n'aurait pas respecté ses engagements de création d'emploi définis à l'article 2.1, la DDTEFP du Cher aura tout pouvoir pour statuer sur une prolongation des délais ou un remboursement au prorata temporis. Les modalités de remboursement seront fixées au cas par cas ». Nous ne voyons pas sur quel fondement juridique la DDTEFP qui n'est pas partie à la convention passée entre le bénéficiaire et l'entreprise débitrice pourrait agir pour prolonger des délais ou demander un remboursement. Elle ne pourrait le faire que contre l'entreprise débitrice au titre d'une inexécution de la convention de revitalisation. Encore faudrait-il que l'administration soit informée de cette inexécution car, en l'espèce, le document de contrôle exigé par la convention était une attestation sur l'honneur de l'entreprise bénéficiaire ! Dans certains cas, une simple attestation sur l'honneur peut donc suffire à alimenter le tableur de la DIRECCTE qui va enregistrer le nombre d'emplois supposés avoir été créés par la convention de revitalisation.

3.6 La gouvernance locale autour des conventions

La question des « partenariats », la thématique de la « coordination » ou du « partage » de l'information, sont récurrentes dans un certain nombre de discours sur la revitalisation. Elles sont particulièrement présentes dans les propos des représentants des collectivités territoriales ou des acteurs consulaires.

3.6.1 De la nécessité d'une coordination locale…

Dans certains départements, l'existence d'une structure de mutualisation, les modalités de sa gouvernance et la configuration des opérateurs sont des caractéristiques primordiales pour expliquer les formes de gouvernance de la revitalisation. Il s'agit souvent d'un bon moyen pour améliorer la coordination entre les actions menées dans le cadre des conventions, et les dispositifs d'aide aux entreprises et au développement des territoires maîtrisés par les collectivités locales.

Indépendamment de l'existence ou non d'une forme de mutualisation, on relève au travers de nos études de cas une implication et un intérêt croissants des grandes collectivités pour les conventions de revitalisation, ainsi qu'un effort également croissant de la part des services de l'Etat pour les associer davantage, *via* la consultation en amont sur les projets de convention et la participation aux comités de pilotage – voire aux comités techniques avec voix consultative. Acteurs consulaires comme représentants des collectivités territoriales évoquent en effet volontiers la façon dont ils conçoivent leur contribution aux conventions de revitalisation, les modalités selon lesquelles ils peuvent intéresser leurs propres services au dispositif, mais aussi le bénéfice qu'ils peuvent en attendre – la synthèse consacrée aux entretiens réalisés avec les collectivités territoriales revient sur ces points (*cf.* annexes).

La nécessité d'une forte coordination entre l'Etat et les collectivités apparaît encore plus nettement aux acteurs sur les territoires à forte densité. Mais qu'elle soit ressentie ne signifie pas pour autant qu'elle soit effective partout : le contraste est de ce point de vue saisissant entre la situation du bassin grenoblois, où les collectivités sont systématiquement associées en amont et en aval (parfois trop, selon certains observateurs qui estiment que les effets d'aubaine institutionnels sont trop fréquents), et la situation de l'agglomération lyonnaise, où le déficit général de pilotage des conventions par l'Etat laisse la coordination avec la politique économique de la communauté urbaine reposer sur le bon vouloir et les relations interpersonnelles entre les services du Grand Lyon et les intermédiaires obligés que sont les cabinets privés.

De manière générale, les grandes collectivités locales apparaissent très désireuses d'être davantage impliquées dans le pilotage de la revitalisation, chacune mettant en avant la cohérence de ce dispositif avec les compétences qui sont les leurs.

Ainsi dans le Nord, le Conseil régional, Lille métropole communauté urbaine et la CCI Grand Lille, peu impliqués jusqu'alors sur les conventions de revitalisation, y portent progressivement un intérêt croissant. Si la Région ne s'est pas encore, à ce jour, réellement impliquée au plan politique sur les conventions de revitalisation, on y estime que l'efficacité des conventions dépend, notamment, de leur « complémentarité » avec

les politiques de développement économique conduites à l'échelle régionale et avec leurs outils. Mais cette implication politique suppose aussi un important travail de coordination administrative interne, pour intéresser les différentes directions et services concernés (Direction de l'Economie, Direction des Politiques Territoriales).

Notons que c'est moins l'additionnalité des financements qui paraît problématique, que le fait qu'elle puisse être découverte *a posteriori*. Rien n'interdit en effet qu'elle puisse, dans certains cas, se justifier : « *L'enjeu est avant tout d'optimiser les différents types de financements disponibles. Nous nous apercevons parfois qu'une même entreprise bénéficie d'un financement de notre part, et d'une convention de revitalisation : pourquoi pas, l'essentiel est que nous soyons avertis* » (Conseil régional). Reste que l'objectif est « *d'irriguer au mieux le territoire, plutôt que de concentrer les fonds sur les mêmes bénéficiaires* » (Conseil régional). L'absence de cadre politique de coopération n'a pas empêché que se mette en place, chemin faisant, un fonctionnement spécifique dans l'agglomération lilloise, par exemple, entre le Conseil régional et certaines Maisons de l'emploi mobilisées dans le cadre des conventions de revitalisation : les secondes informent régulièrement le premier des entreprises susceptibles d'être soutenues dans le cadre d'une convention. L'appréciation de l'opportunité des aides s'opère alors au cas par cas, en fonction de la connaissance que chacun peut avoir de l'entreprise concernée et de son projet de création d'emplois.

Si la « simple » coordination des aides et subventions à la création d'emplois n'est pas forcément suffisante pour améliorer effectivement la qualité de la coopération entre les acteurs publics, elle s'impose beaucoup plus « naturellement » lorsque les conventions de revitalisation comportent un volet exogène important et comprennent une problématique foncière (réimplantation, transformation de sites, cessions…). L'exemple de Lannemezan (Alcan Péchiney) figurant dans nos monographies l'illustre bien : la capacité de l'ensemble des acteurs à « jouer collectif » pour construire une offre territoriale attractive dans des délais très brefs, l'absence de « chicaillerie institutionnelle » (selon les termes du Préfet) et l'expérience commune d'acteurs locaux habitués à travailler ensemble ont été des facteurs déterminants pour parvenir à attirer de nouvelles activités.

3.6.2 Relation Etat et collectivités locales : une « régulation croisée toujours présente »

Si la multiplication des conventions depuis 2008 a provoqué de nombreux effets négatifs et localement montré les limites d'un pilotage individuel des conventions de revitalisation, sur le versant positif elle a permis une plus grande acculturation des acteurs locaux, en particulier des élus, à un dispositif généralement peu connu. Ainsi en Isère, parmi les points de progrès relevés par de nombreux observateurs, on souligne particulièrement le fait que les élus locaux, plus fréquemment associés aux comités de pilotage au fur et à mesure qu'ils participent à ces travaux, ont changé de posture : « *avec Cater et un certain nombre de gros coups, on a eu pas mal d'occasions d'avoir des discussions franches avec les élus. Il y a eu pas mal de pédagogie pour qu'ils se rendent compte qu'on peut rarement créer de l'emploi dans un rayon de 5 km autour de l'entreprise qui ferme* » (CCI).

Ce reproche d'un excessif « localisme » d'élus, avant tout intéressés par les retombées à court terme sur leur circonscription, est assez fréquent, surtout là où le tissu industriel est peu dense. Il amène même certains fonctionnaires territoriaux à souhaiter que « l'Etat garde la main » sur la revitalisation, le Préfet ou le Sous-Préfet jouant un rôle de contre-poids face aux revendications des élus pour appuyer tel ou tel dossier ou faire financer tel équipement « structurant ». Les fonctionnaires de l'Etat ne font d'ailleurs pas mystère du fait qu'il leur est parfois difficile de faire valoir des solutions d'intérêt collectif face à des « grands élus ». D'où cette pratique consistant à associer fortement les services des collectivités et les élus en amont pour déterminer les grands équilibres de la convention, sans leur donner officiellement voix au chapitre dans les décisions d'engagement.

Les cabinets de consultants expérimentent souvent à leurs dépens la complexité de la « régulation croisée » entre représentants de l'Etat et élus locaux : « *Le risque de voir la revitalisation captée par des intérêts très locaux, il est toujours présent. D'abord parce que si les services de l'Etat travaillent bien avec les services des collectivités, dans les copil ce sont les élus qui ont le pouvoir et les techniciens s'exécutent. Nous qui sommes implantés dans différents départements, on est bien placés pour voir que ça dépend beaucoup de la manière dont les préfets se comportent. Dans un autre département, pas très éloigné, on voit que la Préfecture a de bonnes relations avec les élus locaux, les associent, mais quand elle dit quelque chose, tout le monde exécute. En Isère, les élus locaux ont beaucoup plus de pouvoir. L'Etat se veut fort mais dans la réalité les élus parviennent souvent à s'imposer. Quand le contexte politique ne permet pas de faire autrement, les fonctionnaires n'ont pas d'autre choix que de laisser aller la convention au plantage pour reprendre la main. Ce serait plus simple de cadrer les choses dès le départ autrement. Personne n'est content, nous on bouffe du temps, l'entreprise paye plus d'honoraires, les acteurs locaux n'ont pas ce qu'ils veulent… Mais je ne l'incrimine pas, je constate simplement* » (consultant).

Les formes de gouvernance locale et la propension des collectivités à s'impliquer ne dépendent pas seulement du jeu de l'Etat et de la manière dont il fait place (et maîtrise) l'expression des élus locaux. Joue également très fortement la capacité des collectivités de différents niveaux à coopérer entre elles et à savoir le cas échéant dépasser les divergences institutionnelles ou politiques. Différents cas étudiés dans nos monographies montrent nettement que, compte tenu de la distribution des compétences en matière de développement économique, l'Etat reste dépendant du jeu plus ou moins coopératif des collectivités pour essayer d'inscrire les conventions dans des stratégies de territoire.

3.6.3 Des partenaires sociaux en position de spectateurs

Passées les phases de négociation et les circuits de consultation obligés, les représentants des partenaires sociaux tendent à largement disparaître du paysage. Il semblerait que rares soient les Régions dans lesquelles un suivi des conventions soit présenté régulièrement à la COPIRE (on en trouve trace en Franche-Comté).

Dans l'ensemble, les organisations syndicales déplorent être mobilisées surtout pour valider *ex post* des décisions déjà prises : « *C'est une petite découverte pour moi, souligne ce représentant, ce genre de réunion, c'est intéressant mais ce n'était pas un lieu de négociation mais plutôt une chambre d'enregistrement de décisions déjà prises* ».

Si les instances de pilotage des conventions font naturellement une place aux organisations syndicales, celles-ci reconnaissent leur incapacité à participer activement et dans la durée : « *Tout le monde est là au début et puis ça se dilue assez vite. Deux ou trois ans c'est long, tout le monde décroche un peu. C'est un peu solennel au début, le préfet est là, dans la grande salle, et puis après des réunions s'enchaînent, ça devient très technique, les cabinets arrivent, nous on peut pas aller très loin ; on n 'a pas notre place dans les commissions : allez vérifier la pertinence des projets, comment voulez-vous qu'on fasse* ! ».

L'intérêt des organisations syndicales décroît encore lorsque qu'un dispositif de mutualisation est en place. C'est en tout cas le constat fait sur l'Aire Urbaine de Belfort-Montbéliard : « *Il y a sans doute une moindre association du suivi de l'ensemble des actions sur ce territoire. C'est quelque chose que nous avions identifié et qu'il va falloir qu'on anime pour mieux communiquer l'ensemble des actions prévues dans le cadre des conventions aux partenaires sociaux, qui sont un petit peu écartés des processus de programmation. Dans les autres territoires, quand la gestion des conventions est individuelle, les partenaires sociaux sont plus présents et plus sollicités. De fait, dans la dynamique de l'Aire urbaine, on a un comité de pilotage trans-convention.* » (DIRECCTE).

Face à l'intérêt limité qu'elles trouvent dans l'information descendante donnée en comité de pilotage, les organisations syndicales font fréquemment le choix de faire l'impasse sur les instances de suivi des entreprises dans lesquelles elles ne sont pas représentatives. De manière générale, la revitalisation ne figure pas dans les priorités des agendas des représentants, et faute de représentants en nombre suffisant, c'est souvent la « politique de la chaise vide ». Par ailleurs, comme le souligne le commissaire à la réindustrialisation, « *au début, venaient les représentants, les salariés des entreprises. Ensuite, il y en a de moins en moins car les PSE les rattrapent un par un ... on n'a plus d'interlocuteur et la Copire est très loin. Le problème, c'est que ce ne sont pas les salariés qui ont été licenciés par le PSE qui vont bénéficier des créations d'emplois de la revitalisation, statistiquement. Donc il y a un décalage. Et il faut l'expliquer aux salariés* ».

Se pose également la question de la compétence et de la qualité des représentants. Certaines organisations, comme Force Ouvrière, souhaiteraient privilégier les délégués syndicaux de l'entreprise concernée mais se heurtent à un problème de formation et de mobilisation : « *C'est quand même un sujet très technique. Les copains dans les boîtes, ce n'est pas leur truc, ils ne pigent pas tout ça. Il faudrait qu'on les forme et qu'on les arme pour venir dans ces comités. La réaction moyenne c'est "combien d'emplois votre truc ? ". Quant au salarié, il ne sait même pas que ça existe tout ça* ». Du côté de la CFDT, on considère que ce sont les responsables de l'interprofessionnel qui doivent être présents dans les phases de consultation et dans les instances de pilotage. Mais on admet n'avoir ni le temps ni les moyens pour travailler en amont avec les syndicats. D'où le souhait de voir cette question abordée non plus dans des comités spécifiques à chaque convention, mais dans des lieux de dialogue social territorial.

La seule exception notable à la faible mobilisation des syndicats concerne les conventions importantes, soit par les effectifs concernés, soit par leur caractère symbolique (en général suite à un PSE conflictuel). La convention Caterpillar (Grenoble) est typique de ce point de vue. La mobilisation d'une intersyndicale emmenée par la CGT majoritaire a notamment permis l'inscription dans la convention des actions de maintien de l'emploi des sous-traitants et l'élargissement du périmètre (*cf. supra*) : « *On a pris les collectivités à contre-pied car il y a eu une alliance entre la CCI,*

l'UIMM et les syndicats avec la CGT en pointe… Les élus ont commencé à voir qu'il fallait qu'ils arrêtent de penser la revitalisation comme un moyen de trouver plus de sous pour leur mission locale ! » (CCI). Passée la phase « chaude », la difficulté de la CGT, majoritaire, à participer dans la durée aux travaux des différentes commissions qu'elle avait réclamées illustre les limites du volontarisme syndical en la matière.

3.7 Le suivi des réalisations et l'évaluation

3.7.1 Un suivi plus rigoureux, une lecture du rapport « objectif-moyens » plus souple

Parmi les petites et grandes controverses qui agitent le milieu de la revitalisation, l'une des plus animées porte sur la réalité des « emplois créés » avec l'aide des fonds de revitalisation et sur la manière d'en assurer le décompte.

Une première tendance générale se dégage de l'ensemble des monographies : sur la période observée, les pouvoirs publics ont fortement renforcé les exigences procédurales pesant sur les entreprises bénéficiaires pour s'assurer de la réalité des emplois subventionnés ou aidés par des prêts. Il est désormais d'usage que les subventions ou les prêts soient attribués en plusieurs fois, et sur présentation des pièces justificatives (contrats de travail, DADS…). A titre d'illustration, sur l'Aire Urbaine de Belfort Montbéliard, le suivi est réalisé par le directeur d'AUI qui vérifie deux fois par an pendant 5 ans que les créations d'emploi ont bien lieu, en analysant les DADS (déclaration annuelle des données sociales) et les reçus du personnel. De telle pratiques sont désormais courantes, surtout là où des incidents ont pu avoir lieu dans le passé (cas d'entreprise ayant empoché le chèque sans créer des emplois).

Parallèlement à ce suivi de gestion plus rigoureux, une convergence des acteurs de la revitalisation semble s'être opérée pour reconnaître qu'on ne peut en rester à une interprétation littérale des choses, et qu'il faut accepter une part d'aléas. Les services de l'État ont ainsi consolidé, avec l'expérience, une sorte de mesure implicite de la proportionnalité entre le montant de l'aide et les perspectives réalistes de créations d'emploi, le « retour sur investissement » des fonds restant difficile à apprécier. « *Quand on est sur de la subvention à l'emploi, donner 3600 euros par création d'emploi, c'est de l'effet d'aubaine, sauf quand on aide une TPE. Mais ce n'est pas ça qui va stimuler un vrai projet de développement. Il n'y a plus, en général, l'obsession du compteur emploi, qu'il pouvait y avoir avant. Désormais, il s'agit de mener des actions permettant le développement d'activité et la création d'emplois actifs à plus long terme* » (UT DIRECCTE, pôle T).

Cette lecture plus extensive des finalités de la revitalisation a sans nul doute progressé dans la dernière période. **Il est désormais fréquemment admis que l'action de revitalisation pertinente, celle qui a le plus de chance d'éviter les effets d'aubaine, doit composer avec une part de risque** : « *Un projet prévoit des emplois. On tient compte des emplois à venir sur 3 ans et non des emplois créés immédiatement. Si 20 000 euros sont destinés à accompagner la création de 4 emplois, au final, si elle ne crée pas ces 4 emplois, tant pis. La prévision c'est une fiction qui doit être raisonnable. Le porteur de projet vit sa vie. Parfois il disparaît, parfois il ne disparaît pas* » (Agence de Développement). Cette idée du « risque raisonnable » est également mise en avant par un acteur consulaire : « *Si on veut sortir*

des sentiers battus et ne pas faire uniquement du guichet alors il faut prendre des risques. L'important c'est qu'on fonctionne au consensus : on est tous d'accord ensemble pour prendre un risque ».

3.7.2 Les controverses sur l'évaluation des impacts, reflets d'une évolution des esprits et des pratiques

Bien que cela soit sans doute un peu caricatural, on pourrait dire que tend à s'imposer une compréhension du dispositif de revitalisation qui tend à la rapprocher de la conception des acteurs du développement économique. La logique de « compensation » qui a pu, à l'origine, apparaître prédominante dans la manière dont les acteurs se sont emparés du dispositif de revitalisation a reculé, certainement sans doute aussi du fait d'une prise de conscience des limites de l'action publique. Longtemps dominante, la vision des directions du travail évolue et se rapproche de la dimension développement économique, en même temps que cette culture du développement économique intègre des dimensions (les restructurations, la responsabilité sociale et territoriale de l'entreprise) qui n'étaient pas forcément très présentes.

De ce point de vue, la pratique des conventions de revitalisation nourrit une approche plus globalisante de l'obligation de reclassement et de l'obligation de l'entreprise à soutenir l'activité sur le territoire. Elle élargit le regard sur la restructuration et implique une vision plus large du dynamisme territorial : « *Avant, on avait un regard complètement focalisé sur le salarié qui était en perte d'emploi, et on devait faire en sorte que l'entreprise lui retrouve du travail. Là, on a un regard, qui est beaucoup plus ouvert sur la place et le poids de l'entreprise dans son territoire, l'impact des suppressions d'emplois…* ». Pour le résumer « *on est passé d'une logique comptable à une logique de dynamique des territoires* ».

Dans un certain nombre de départements, les acteurs de la revitalisation, sous l'impulsion de l'Etat, s'efforcent de dépasser le cadre établi pour que le dispositif réponde mieux à ses finalités. Dans une note interne présentant la nouvelle stratégie départementale, un représentant d'une DIRECCTE estime ainsi que les aides directes aux entreprises par des subventions ou des prêts consentis « *ne sont pas suffisantes pour faire naître un projet mais seulement pour sa réussite, au mieux, lorsqu'il ne s'agit pas d'un simple effet d'aubaine* ». Au regard de ce constat, le directeur-adjoint de l'UT préconise « *d'accepter de faire un détour* » en « *s'éloignant de l'obsession de la création d'emplois à court terme pour arriver réellement à atteindre l'objectif économique de revitalisation* », par exemple en « *mettant le paquet* » sur l'appui à la stratégie de l'entreprise, en ciblant des PME et TPE à fort potentiel.

L'évaluation est l'élément sur lequel tous les acteurs convergent pour estimer que de grands progrès restent à faire. En l'état actuel, les démarches structurées d'évaluation sont quasi-inexistantes, au mieux rares et ponctuelles, et ne permettent pas d'évaluer l'impact réel des aides apportées au titre des conventions, non seulement sur la création d'emplois mais sur les ressorts de dynamisme économique qui y concourent. De très nombreuses réflexions sont cependant engagées, au niveau local, pour concevoir des dispositifs d'évaluation adaptés : « *Sur la partie d'aides directes à la création d'emploi (aide aux entreprises) on peut avoir une obligation de résultats. Sur la partie "redynamisation et structuration ", là on est plus dans une obligation d'adéquation entre les dépenses et ce qui a été*

fixé qu'une obligation de résultats. Si on était tous d'accord pour prendre le risque et que tout a été fait dans les règles… » (CCI).

Les débats sur la manière de « compter les emplois » et d'évaluer reflètent très fidèlement les controverses sur les points d'équilibre à tenir dans la conduite opérationnelle de la revitalisation, entre des « objectifs emplois » à court terme et d'autres actions plus « structurantes ». Sur ce plan, les acteurs locaux estiment que le contexte national joue en faveur d'une pratique court-termiste : « *On est à l'encontre de la tendance actuelle sur les politiques publiques, puisqu'on veut avoir tout de suite l'évaluation et la performance sur un euro dépensé, x emplois créés. Là-dessus, on n'est pas sur ce genre d'indicateurs, on est sur du transfert de compétences, sur une dynamique partenariale, sur le fait que les entreprises s'imprègnent et s'approprient la question des emplois et des compétences* ». Le nombre d'emplois créés potentiellement ne pourra être apprécié qu'au bout de quelques années, comme le juge ce Préfet : « *On pourra tirer un bilan vraiment définitif que au mieux dans 2 ou 3 ans. […] On ne va pas juger de la même façon des effets des actions que sur une convention où l'on dit : il faut créer ou signer des conventions pour la création de x dizaines d'emplois au bout de 18 mois. Donc c'est plus compliqué d'en apprécier les effets* ».

Pourtant très peu d'acteurs, en tout cas parmi les acteurs publics, estiment pouvoir se passer d'un outil dont tous louent les qualités de souplesse et d'adaptation aux contextes locaux : « *Mais à condition qu'on compte de vrais emplois, et qu'on fasse du sur-mesure en articulant tous les outils. A qui veut-on faire croire qu'on va créer un emploi en donnant 3000 euros ? La revitalisation c'est un mensonge organisé. C'est pour ça qu'on se prête volontiers à votre étude. Mais il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain car si on est malin on peut faire plein de choses avec. C'est le seul outil qu'on a pour réunir tous les acteurs autour de projets. En-dehors de ça on n'a que des dispositifs* ».

4. Préconisations

L'analyse réalisée nous conduit à formuler les recommandations suivantes :

1. Informer l'administration des bassins d'emploi affectés lorsque le siège social de l'entreprise est hors champ
2. Simplifier la définition des seuils d'effectif déclenchant l'obligation de revitalisation
3. Redéfinir le fait générateur de l'obligation de revitalisation
4. Revoir la forme et le contenu des études d'impact
5. Unifier les critères de notification de l'assujettissement à l'obligation de revitaliser
6. Mieux associer les parties prenantes à la conclusion des conventions-cadre nationales
7. Stimuler les partenariats État/collectivités
8. Mieux gérer la convention en fonction de l'importance de la revitalisation
9. Définir de manière plus pertinente le périmètre géographique des conventions
10. Mieux cibler les actions de revitalisation
11. Redéfinir les actions antérieures susceptibles d'être prises en compte dans la fixation du montant par emploi supprimé
12. Mieux associer les différents services de l'État dans la définition des actions de revitalisation prévues dans les PSE
13. Mobiliser les compétences internes des entreprises assujetties

14. Prévoir des procédures *ad hoc* pour accompagner les projets de reprise de site
15. Encadrer la pratique des prêts
16. Contrôler les structures de mutualisation
17. Introduire des obligations de résultat dans les conventions de revitalisation
18. Orienter l'activité des opérateurs de revitalisation
19. Mieux coordonner les différents intervenants/opérateurs
20. Compter (et évaluer) autrement pour éviter la logique du « compteur-emploi »
21. Accompagner les apprentissages, encourager l'innovation
22. Mieux contrôler l'exécution de la convention
23. Affecter aux collectivités territoriales le produit de la taxation d'office

1. Informer l'administration des bassins d'emploi affectés lorsque le siège social de l'entreprise est hors champ

De très nombreuses entreprises parviennent à échapper à l'assujettissement car l'administration auprès de laquelle elles notifient un projet de licenciement n'est pas celle où se trouvent les bassins d'emploi impactés. Une circulaire administrative pourrait préciser les modalités selon lesquelles toute UT à qui serait notifié un plan de sauvegarde de l'emploi qui concernerait des établissements implantés dans plusieurs départements devrait en informer ses homologues sans retard et en tout état de cause avant le délai d'un mois de rigueur pendant lequel une notification d'assujettissement peut encore être faite au titre de la revitalisation. L'article D. 1233-38 semble aller dans ce sens puisqu'il prévoit que le ou les préfets dans le ou les départements du ou des bassins d'emploi concernés indiquent à l'entreprise si elle sera soumise à l'obligation de revitalisation. Encore faut-il que l'administration de ces départements soit informée.

2. Simplifier la définition des seuils d'effectif déclenchant l'obligation de revitalisation

Les seuils d'effectif déclenchant l'obligation de revitalisation et les règles afférentes sont trop compliqués. Aujourd'hui il existe :

- une procédure pour les entreprises d'au moins 1000 salariés ;
- la même mais pour les entreprises sans condition d'effectif qui licencient au moins 10 salariés sur 30 jours lorsqu'elles appartiennent à un groupe français ou à un groupe d'entreprises de dimension communautaire ayant au moins 1000 salariés ;
- une autre pour les entreprises d'au moins 50 salariés et de moins de 1000 salariés.

Les UT n'ont pas le temps de faire des recherches et de calculer les effectifs des entreprises alors que ces entreprises ont elles-mêmes des difficultés à le faire tant les règles de décompte se sont complexifiées depuis la loi du 20 août 2008. L'obligation de revitaliser pourrait concerner toutes les entreprises et établissements qui, quel que soit leur effectif, procèdent au licenciement de 10 salariés sur 30 jours.

3. Redéfinir le fait générateur de l'obligation de revitalisation

Le fait générateur de l'obligation de revitalisation est un licenciement pour motif économique d'au moins 10 salariés sur 30 jours. La crise économique récente a montré que les licenciements pour motif économique n'étaient qu'une voie parmi d'autres et surtout un moyen sous-utilisé pour réduire les effectifs des entreprises. Le législateur et

la Cour de cassation jugent que certaines ruptures qui ne sont pas des licenciements pour motif économique sont néanmoins assujetties à tout ou partie de la procédure de licenciement pour motif économique lorsqu'elles ont une cause économique. De nombreuses autres ruptures restent cependant en dehors du champ d'application de ces mesures, notamment les fins de contrats à durée déterminée et les fins de mission d'intérim qui ont provoqué dans la période récente une diminution drastique des effectifs de certaines entreprises dans les bassins d'emploi et une augmentation corrélative du taux de chômage.

Sans revenir à la loi du 17 janvier 2002 qui avait érigé la décision de fermeture d'un établissement en fait générateur de l'obligation de revitalisation, il faudrait se demander si cette obligation ne devrait pas dépendre d'une variation importante et soudaine de l'effectif de l'entreprise et non des seuls licenciements pour motif économique. Cette réflexion permettrait d'une part d'assujettir celles des entreprises qui échappent aujourd'hui à la revitalisation en jouant uniquement sur le volume des contrats à durée limitée (intérim, CDD) et d'autre part de saisir la totalité des emplois supprimés dans la contribution, y compris ces contrats courts. Pour ce faire une obligation pourrait être mise à la charge de l'entreprise de déclarer à l'administration toute variation importante de l'effectif sur une période à définir, et quels que soient les moyens utilisés pour y parvenir. Ces pourcentages pourraient d'ailleurs varier en fonction de l'effectif global de l'entreprise (une variation de 10 % dans une entreprise de 10 salariés n'a pas le même impact que la même variation dans une entreprise de 1000 salariés).

4. Revoir la forme et le contenu des études d'impact

Les critères légaux d'assujettissement des entreprises à la revitalisation nécessitent toujours de mesurer l'impact territorial des suppressions d'emploi. Pour ce faire les effets des licenciements sur les autres entreprises doivent être pris en compte et notamment celles qui entretiennent des liens industriels et commerciaux avec l'entreprise en difficulté et bien sûr les sous-traitants. Or très peu d'études d'impact sont réalisées alors que la loi en prévoit la possibilité. Cette étude fait l'objet de vives critiques de la part des services déconcentrés de l'Etat : elle ne serait pas objective car elle serait payée par l'entreprise, elle serait trop coûteuse car réalisée par un cabinet parfois éloigné du bassin d'emploi, elle n'apporterait pas plus d'informations que celles dont disposent déjà les services de l'État, elle serait trop succincte car les délais impartis ne permettent pas de faire une analyse approfondie.

L'étude d'impact mériterait pourtant d'être encouragée à condition d'être revue dans sa forme et son contenu :

- dans sa forme elle devrait être menée conjointement avec les services de l'État et être réalisée systématiquement dès l'annonce du plan de restructuration.
- dans son contenu il faudrait que l'étude « descende » le long des chaînes de sous-traitance des entreprises donneuses d'ordre et qu'elle évalue les effets en chaîne d'une restructuration sur les suppressions d'emplois chez les fournisseurs et sous-traitants. Une réflexion et un travail sur les outils permettant cette évaluation semblent nécessaires. Des pistes peuvent être évoquées : cartographie des relations industrielles territoriales et types d'emploi, répartition des chiffres d'affaires par type de client, etc. ou des indicateurs directement issus des restructurations, tels que les suppressions d'emploi ou les demandes de chômage partiel dans les entreprises sous-traitantes.

5. Unifier les critères de notification de l'assujettissement à l'obligation de revitaliser

De nombreux préfets ne motivent pas ou motivent insuffisamment leurs décisions d'assujettissement qui sont susceptibles d'être annulées par le tribunal administratif. D'autres au contraire motivent avec précision leur décision en démontrant que le licenciement auquel procède l'entreprise a un impact négatif sur le bassin d'emploi. Il serait utile d'étendre ces bonnes pratiques à tous les départements en fournissant une méthodologie commune : comment mesurer l'impact du licenciement sur le taux de chômage du bassin d'emploi, sur les finances des collectivités locales, sur les autres entreprises, sur le marché de l'immobilier d'entreprise ou d'habitation etc. La motivation pourrait se fonder sur l'étude d'impact si celle-ci devait être plus couramment demandée.

6. Mieux associer les parties prenantes à la conclusion des conventions-cadre nationales

L'État conclut des conventions-cadre nationales avec les groupes qui effectuent des restructurations dans plusieurs établissements. Les représentants de l'État dans les territoires (DIRECCTE) et les dirigeants des filiales ou établissements concernés devraient être directement associés à la négociation de ces conventions pour que leur contenu n'apparaisse pas comme le résultat de négociations opaques, plus ou moins éloignées des préoccupations locales. Une telle association permettrait une meilleure appropriation locale du contenu de la convention et serait gage d'une meilleure efficacité.

7. Stimuler les partenariats État/collectivités

L'État doit laisser une plus grande capacité d'initiative aux acteurs en charge du développement économique. Les collectivités territoriales pourraient être mieux associées à la négociation de la convention de revitalisation. Elles pourraient le cas échéant en être signataires lorsqu'elles s'engagent notamment à apporter des moyens financiers, matériels ou humains complémentaires.

8. Mieux gérer la convention en fonction de l'importance de la revitalisation

L'observation statistique montre que l'importance de la revitalisation (nombre d'emplois recherchés ou volume financier consacré) a un effet direct sur le mode de gestion de la convention par l'entreprise. Le cahier des charges que pourrait fixer l'État pourrait donc différencier les modes de gestion de la convention en fonction de l'importance de la convention.

9. Définir de manière plus pertinente le périmètre géographique des conventions

L'observation statistique montre un phénomène inédit. Les conventions de revitalisation définissent moins leur périmètre d'intervention via des distances en kilomètres ou des zones d'emploi INSEE et se réfèrent de plus en plus aux frontières de compétences des collectivités territoriales. Il est à craindre qu'une moindre attention soit portée à la pertinence économique (bassin économique, bassin d'emploi) des frontières fixées :

- pour assujettir l'entreprise lorsqu'il faut mesurer l'effet du licenciement sur le bassin d'emploi (ce que prévoit la loi) ;

- pour déployer les actions de revitalisation.

Le recours rarissime à l'étude d'impact social et territorial peut également renforcer ce phénomène puisque son absence ne permet pas de mesurer l'impact géographique des licenciements.

10. Mieux cibler les actions de revitalisation

Plutôt que de saupoudrer les aides, il semble plus efficace de cibler un petit groupe d'entreprises (10 à 15) à fort potentiel sur le territoire, en prenant en compte pour les choisir des critères fondés sur la base de projets structurants à moyen terme (économiques, industriels, investissements, marchés) et non seulement en termes d'emploi. Ces entreprises peuvent être des TPE et les aides devraient être ciblées en fonction de leurs besoins réels (l'aide au conseil pour les TPE notamment).

Il est également important de jouer sur l'effet levier de la revitalisation en ciblant des entreprises qui ont besoin de passer un palier de croissance, pour les ancrer dans le territoire.

Il est enfin important de soutenir l'appui à la stratégie de l'entreprise en ciblant notamment les aides à l'accompagnement des dirigeants de TPE.

11. Redéfinir les actions antérieures susceptibles d'être prises en compte dans la fixation du montant par emploi supprimé

Il faut éviter les effets d'aubaine qui consistent à valoriser une deuxième ou une troisième fois dans la convention de revitalisation des actions déjà engagées au titre de la GPEC et du PSE. Mais il ne faut pas pour autant les ignorer. Le Code du travail prévoit que la convention de revitalisation « tient compte » des actions de même nature éventuellement mises en œuvre par anticipation dans le cadre d'un accord collectif relatif à la GPEC ou prévues dans le cadre du PSE *(C. trav., art. L. 1233-85)*. L'article D. 1233-41 prévoit que les mesures engagées avant la signature de la convention de revitalisation « peuvent être prises en compte » dans le cadre de cette dernière. Ces articles peuvent être interprétés de deux façons :
1) « Tenir compte » peut signifier que des actions déjà engagées n'auront pas à l'être à nouveau pour éviter les redondances lorsque d'autres doivent être négociées au stade de la revitalisation.
2) « Tenir compte » peut signifier que le coût des actions déjà engagées vient en diminution de la contribution nette de l'entreprise.

C'est évidemment cette dernière interprétation que retiennent les entreprises mais elle risque de conduire à vider de sa substance l'obligation de revitalisation lorsque de grandes entreprises particulièrement bien équipées en ingénierie de « Ressources humaines » parviennent à faire des valorisations *ex ante*. L'une d'entre elles avançait même l'idée que l'État lui devait de l'argent car elle était allée au-delà de ses obligations légales. Des plafonds de valorisation *ex ante* pourraient être fixés.

12. Mieux associer les différents services de l'État dans la définition des actions de revitalisation prévues dans les PSE

Dans bien des cas la mise en place d'un PSE est concomitante à la négociation d'une convention de revitalisation même si la conclusion de cette convention est plus tardive puisque les services de l'État disposent de six mois pour la signer. Or ce ne sont parfois pas les mêmes services qui s'occupent des deux dossiers alors que les actions prévues dans le PSE doivent être prises en compte dans la convention de revitalisation. Une meilleure coordination de ces services (coordination déjà mise en place dans certaines DIRECCTE) devrait être de nature à rendre complémentaires ces actions au lieu de les rendre concurrentes. Rappelons que cette situation de concurrence ne devrait pas exister puisque l'administration est légalement investie du pouvoir de présenter toute proposition pour compléter ou modifier le PSE *(C. trav., art. L. 1233-57)* et de suivre les mesures du PSE *(C. trav., art. L. 1233-63)*. En matière de revitalisation l'objectif est bien d'éviter que les entreprises n'ancrent leur action territoriale dans leurs pratiques « habituelles » au risque de les faire coller à des intérêts économiques peut-être dépassés. Il s'agit plutôt de remodeler économiquement un territoire impacté par un licenciement, ce qui ne peut pas se faire au travers de valorisations d'actions passées dont l'administration et/ou les collectivités locales n'auraient pas pu juger de la pertinence.

13. Mobiliser les compétences internes des entreprises assujetties

L'implication des entreprises assujetties est une condition de réussite de la revitalisation.
Une réflexion doit être menée sur les marques d'intérêt des entreprises, et sur les modalités selon lesquelles elles sont *a priori* prêtes à se mobiliser dans les opérations de revitalisation au lieu de l'envisager comme une taxation. Impliquer l'entreprise peut passer par l'activation directe de compétences internes au profit d'un (de) projet(s) de développement économique. Ces mesures incitatives peuvent venir en complément de mesures plus contraignantes, notamment la définition d'obligations de résultat dont il est fait état plus haut.

14. Prévoir des procédures *ad hoc* pour accompagner les projets de reprise de site

On constate une baisse du recours à la « valorisation de cessions » dans les conventions de revitalisation. Cette observation statistique peut indiquer une moindre utilisation des conventions de revitalisation pour accompagner des reprises de sites, alors que certaines réussites sont spectaculaires.

Les projets de reprise de site se jouent dans certains cas, bien en amont de l'élaboration de la convention de revitalisation. Lorsque le territoire est déjà équipé pour accompagner ce type de projet et que les acteurs locaux sont impliqués (entreprise, prestataire éventuel, services de l'Etat, collectivités territoriales) la convention de revitalisation pourrait soutenir un projet déjà identifié et engagé, avec toute la souplesse que permet le dispositif (les fonds de la revitalisation pouvant, en particulier, couvrir le besoin en fonds de roulement du repreneur).

Mais ceci suppose de faire porter l'effort sur la conception des projets industriels, notamment sur les projets de reprise, dans lesquels l'État doit pouvoir jouer un rôle important en terme d'organisation de procédures permettant d'instruire, de construire,

d'évaluer et de faire aboutir les projets le plus en amont possible, en mobilisant l'ensemble des acteurs et institutions susceptibles de les soutenir (apport de financements croisés, recherche de la palette de ressources mobilisables, apport de compétences et accompagnement dans l'élaboration du projet, etc.).

Les conventions de revitalisation nécessitent donc de l'ingénierie de coordination qui ne peut venir que d'une initiative publique (État ou collectivités territoriales).

15. Encadrer la pratique des prêts

De trop grandes zones d'ombre entourent la pratique des prêts dont les modalités devraient être clairement définies dans la convention de revitalisation ou dans un avenant lorsqu'elles ne peuvent l'être initialement. Des règles mériteraient d'être fixées pour unifier les pratiques.

Le prêteur doit être clairement identifié :
- s'agira-t-il de l'entreprise elle-même ou bien d'un intermédiaire ?
- s'il s'agit d'un intermédiaire qui est-il ? Conserve-t-il ou non les fonds à titre définitif ?
- s'il les conserve à titre définitif que doivent devenir les sommes remboursées par l'utilisateur ?
- s'il ne les conserve pas et qu'il les restitue à l'entreprise assujettie à l'obligation de revitalisation que deviennent ces sommes ?

L'imputation du prêt sur l'enveloppe de la revitalisation doit être précisée :
- est-ce la totalité de la somme prêtée par l'entreprise ?
- si c'est le cas que deviennent les sommes remboursées par l'utilisateur ?
- est-ce uniquement les coûts de gestion ?
- que deviennent les intérêts éventuellement perçus ? Faut-il les passer au crédit de l'enveloppe de la revitalisation ?

La nature des coûts de gestion imputables doit être définie :
- la nature des coûts de gestion imputables doit être précisément détaillée par une règle fixée nationalement ;
- la pratique des forfaits de coût de gestion devrait être interdite (par exemple une imputation forfaitaire de 30 %) ;
- chaque coût de gestion doit être distingué et justifié dans la convention de revitalisation ;
- la rémunération des intermédiaires, y compris financiers, doit être précisée et plafonnée ;
- le coût des garanties en cas de défaillance de l'emprunteur doit être raisonnable et donc limitée ;
- lorsque les sommes sont prêtées à un fonds de mutualisation ou à un fonds de prêts les frais de participation au fonctionnement du fonds doivent être précisés et limités ;
- il faut décider si les prêts à taux « zéro » peuvent ou non prévoir une imputation du coût de la non-rémunération des fonds prêtés sur la convention de revitalisation.

16. Contrôler les structures de mutualisation

La mutualisation doit être encouragée car elle a pour avantage, en faisant appel à un tiers, d'une part de regrouper toutes les actions de revitalisation ou certaines d'entre elles au lieu de les éclater en autant d'initiatives qu'il y a de conventions, et d'autre part d'organiser et de conjuguer ces actions pour atteindre un ou plusieurs objectifs en disposant de moyens plus importants pour les réaliser.

Il faut néanmoins vérifier à chaque fois que la mutualisation des actions de revitalisation soit :

- un moyen de concaténer des ressources et non d'accroître des dépenses, notamment en fonctionnement de structures ;
- un outil pour fédérer un ensemble large d'acteurs locaux impliquant les services de l'Etat, les élus, les collectivités territoriales, les chambres consulaires, les partenaires sociaux et les entreprises assujetties, en les associant au dispositif et à la prise de décision (et non de les déresponsabiliser) ;
- un moyen de disposer de moyens financiers accrus pour la mise en œuvre de certaines actions de revitalisation par rapport aux actions possibles avec les moyens disponibles de chaque convention de revitalisation ;
- un moyen d'impulser des actions innovantes par la réunion des différentes parties prenantes au territoire, aux intérêts et compétences variés.

Il faut donc que l'État exerce un contrôle sur les structures de mutualisation et sur l'utilisation qui est faite des fonds.

17. Introduire des obligations de résultat dans les conventions de revitalisation

Les conventions de revitalisation mettent à la charge de l'entreprise assujettie des obligations de moyen. Il faudrait y inclure des obligations de résultat qui impliqueraient une meilleure qualité du contrôle de l'exécution de la convention pour apprécier ces résultats. Un cahier des charges de la rédaction des conventions de revitalisation pourrait être élaboré qui contiendrait des critères hiérarchisant les types d'actions à conduire dans les nouvelles conventions de revitalisation et les objectifs à atteindre qui feraient l'objet d'obligation de résultat.

18. Orienter l'activité des opérateurs de revitalisation

L'activité des opérateurs de revitalisation pourrait être orientée en pondérant différemment l'objectif de créations d'emplois dans les conventions de revitalisation : subordonner la rémunération aux résultats obtenus, mise en place d'un dispositif de pilotage du cabinet pour qu'il évite d'aller au plus facile (par exemple démarcher des entreprises qui ont déjà décidé de créer des emplois pour leur faire bénéficier des aides).

Ces mesures pourraient être les suivantes :

- pondérer l'équivalent-emploi en fonction des objectifs prioritaires de la convention de revitalisation ;
- prise en charge intégrale du coût du cabinet à condition que les emplois soient réellement créés ;
- unifier nationalement le niveau d'exigence de l'Etat envers les cabinets et opérateurs…

- … mais laisser de la souplesse en définissant des cadres dans lesquels existeraient des points de référence communs ;
- de son côté l'État doit être moins une administration de financement et de contrôle mais une administration d'animation, un rôle qui se prête d'ailleurs assez bien au contexte de raréfaction des financements publics ;
- mettre en place des clauses pénales (malus) à la charge de l'entreprise qui doit revitaliser, par exemple passer à 6 SMIC en cas de non atteinte des objectifs.

19. Mieux coordonner les différents intervenants/opérateurs

De nombreuses conventions de revitalisation ne font pas référence à l'intervention d'un cabinet. De nombreuses autres font référence à plusieurs cabinets ou à plusieurs opérateurs. Il ne faut donc pas restreindre la question du pilotage de la convention de revitalisation au seul pilotage d'un cabinet privé. Les conventions multi-opérateurs nécessiteront de plus en plus l'intervention d'un coordinateur général.

20. Compter (et évaluer) autrement pour éviter la logique du « compteur-emploi »

Si l'objectif des conventions de revitalisation est bien notamment de « développer des emplois » il faut veiller à ce que l'emploi ne devienne une unité de mesure théorique déconnectée de toute réalité.

Pour éviter cet effet de « compteur-emploi » il faut :
- remettre en cause la notion « d'emploi créé » qui est une fiction dans certains cas, notamment lorsqu'on s'imagine que 3000 euros permettent de créer un emploi comme certaines convention de revitalisation le laissent entendre ;
- cesser d'évaluer les différentes actions à l'aune du nombre d'emplois créés ce qui n'a aucun sens (lorsqu'il est par exemple stipulé qu'un prêt participatif d'un certain montant vaudra 3 emplois) ;
- mieux prendre en considération l'impact territorial de certaines actions économiques et financières en établissant des indicateurs économiques de suivi (par exemple le suivi des effets de leviers bancaires et leurs effets sur les investissements de l'entreprise) ;
- comprendre que le critère de création d'emploi est une solution de facilité alors que mesurer l'efficacité d'un investissement est beaucoup plus compliqué.

21. Accompagner les apprentissages, encourager l'innovation

Beaucoup d'acteurs interrogés souhaitent une meilleure animation du dispositif. Cette animation pourrait notamment avoir pour objectif de susciter et d'accompagner les apprentissages en encourageant les innovations, notamment dans le « format » des conventions et les modes de gestion associés, ainsi que dans la connexion des conventions à de nouveaux projets. Certains départements expérimentent déjà, ou envisagent de le faire, des modes d'organisation différenciés selon l'ampleur des montants et/ou du nombre d'emplois supprimés : convention simplifiée pour les petits montants ciblée sur une action structurante du territoire sans intervention d'un prestataire ; convention-cadre ayant vocation à intégrer des conventions plus petites, celles-ci venant abonder les axes d'intervention déjà définis.

22. Mieux contrôler l'exécution de la convention

Le suivi et l'évaluation de l'exécution des actions de revitalisation restent, sauf exception, trop quantitatifs. Les comités de suivi et les bilans d'évaluation se contentent de vérifier que les fonds ont bien été consommés (dans le meilleur des cas) et en direction des actions prévues. Mais aucun bilan qualitatif n'est fait parce qu'il nécessite des enquêtes de terrain (mesure des effets d'aubaine, appréciation de l'utilité de certaines actions etc.). Le contrôle ne devrait donc pas seulement être mené dans une optique coercitive mais aussi d'amélioration des pratiques et d'optimisation des fonds de la revitalisation.

23. Affecter aux collectivités territoriales le produit de la taxation d'office

Les entreprises qui ne souhaitent pas conclure de convention de revitalisation et remplir leurs obligations en effectuant des dépenses libératoires sont assujetties à hauteur de 4 SMIC par emploi supprimé. La contribution est directement perçue par le Trésor public et abonde le budget de l'État. Une révision de la loi devrait permettre aux collectivités territoriales de percevoir ces sommes et de les affecter à des actions de revitalisation (aides à l'emploi, équipements publics en vue d'accueillir de nouvelles entreprises, soutien aux créateurs d'entreprise etc.) à condition d'être conformes à l'article 107 du Traité de l'Union européenne.

Annexes

Sommaire

A1. Synthèses des entretiens par catégories d'acteurs.....171

1. Administration préfectorale.....172

1.1 L'investissement dans le développement économique.....172
1.2 L'assujettissement et la négociation de la convention.....173
1.3 Veiller à la bonne exécution de la convention.....175
1.4 Développer et préserver l'emploi.....178

2. Commissaires à la réindustrialisation.....179

2.1 Les compétences du commissaire à la réindustrialisation.....179
2.2 (Ré)-introduire le point de vue du développement industriel.....181
2.3 Les limites : les résistances locales.....182

3. DIRECCTE – Unités territoriales.....184

3.1 Le positionnement central des Unités Territoriales.....184
3.2 L'articulation des échelles territoriales d'intervention au sein de la DIRECCTE.....187
3.3 L'articulation des compétences Emploi/Industrie 188

4. Entreprises.....190

4.1 Quelle préoccupation « citoyenne » et « responsable » ?.....190
4.2 Quelle implication dans les dispositifs mutualisés ?.....191
4.3 Le cas des conventions nationales.....192
4.4 Territoire et PSE : le point de vue de l'entreprise.....193
4.5 Anticipations et valorisations ex post.....195

5. Prestataires.....197

5.1 C'est quoi le "métier" de la revitalisation ?.....197
5.2 Le lien PSE/revitalisation.....198
5.3 Coopération et concurrence avec les acteurs du développement local.....199
5.4 Culture économique vs. culture administrative.....200
5.5 Offres des cabinets et besoins des territoires.....201
5.6 Le cabinet, avocat de l'entreprise face à la logique administrative.....202

6. Partenaires sociaux.....203

6.1 Le point de vue des organisations patronales.....203
6.2 Le point de vue des représentants des salariés.....204

7. Chambres consulaires 207

7.1 Les CCI institutions-ressource.....207
7.2 La CCI membre permanent ou invité du comité technique et de pilotage.....209
7.3 La CCI opérateur direct ou indirect de la convention de revitalisation.....209
7.4 Rôle des CCI dans le choix des projets.....211
7.5 Le point de vue des CCI sur les actions de revitalisation.....211

8. Collectivités territoriales.....213

8.1 Quelle orientation donner aux conventions de revitalisation.....213
8.2 Donner la priorité à l'industrie ?.....214
8.3 Revitalisation et offre immobilière, complémentarité entre les aides.....214

8.4 L'implication et l'apport des collectivités dans la conduite des conventions.....215
8.5 Un bénéfice attendu.....215
8.6 L'intérêt des études d'impact.....216

9. Pôle emploi, Maisons de l'emploi, Agence de services et de paiement.....217

9.1 Pôle emploi.....217
9.2 Maisons de l'emploi.....218
9.3 Agence de Service et de Paiement (ASP).....219

A.2 Guide de lecture, nomenclatures de la base de données..220

1. La première question : Est-ce que le budget est différencié ?.....221

1.1 Nomenclature.....221
1.2 Définition.....221
1.3 Commentaires.....221

2. Les actions prévues : aides et tâches 224

2.1 Les aides financières.....224
2.2 Valorisation de cession.....225
2.3 Soutien à la formation et accompagnement vers l'emploi.....226
2.4 Mise à disposition de personnel.....226
2.5 Actions structurantes.....227
2.6 Études relatives à la reconversion du site.....231
2.7 Tâches de prospection.....232
2.8 Tâches d'accompagnement, conseil, expertise.....232
2.9 Tâches de suivi administratif.....232

3. Les caractéristiques des actions prévues.....233

3.1 Caractéristiques des prêts.....233
3.2 Les opérateurs.....235
3.3 Les montants 238
3.4 Les valorisations d'actions déjà menées.....240
3.5 Les objectifs « emplois ».....241
3.6 Les bénéficiaires.....241
3.7 Les publics prioritaires.....244
3.8 Le temps pris en compte dans la convention.....244

A.3 Sources du travail monographique…….....245

A.4 Guides d'entretiens……..…….....…….....248

1. Services de l'Etat 249
2. Entreprises.....253
3. Prestataires 256
4. Partenaires sociaux et acteurs du territoire.....259

A.1 – Synthèses des entretiens par catégories d'acteurs

Chaque synthèse par acteur est réalisée à partir des entretiens conduits *auprès des acteurs concernés* (entretiens « entreprises » pour la synthèse entreprise, entretiens « partenaires sociaux » pour la synthèse partenaire sociaux, etc.) – et sauf indication contraire. Les entretiens réalisés auprès de l'administration préfectorale ont été réunis, de même que les entretiens effectués avec les DIRECCTE et leurs UT – dans ce dernier cas toutefois, la synthèse réserve un traitement distinct à chaque entité, compte tenu de la spécificité du rôle et de la place de chacune dans le dispositif.

1. Administration préfectorale

1.1 L'investissement dans le développement économique

Les préfets, sous-préfets et agents des services préfectoraux que nous avons rencontrés dans le cadre de l'étude ont fortement témoigné de leur implication dans le développement économique, et notamment de la vigilance particulière avec laquelle ils suivent la situation de certaines entreprises, en particulier celles qui connaissent des difficultés. Cette vigilance, encore accrue en période de crise – l'enquête s'est déroulée à l'automne 2010 – a conduit certains préfets à intervenir directement, et sans doute plus que de coutume, en recevant les chefs d'entreprise qui le demandaient pour les « aider à passer la crise », en cherchant des solutions pour les entreprises en difficulté avec, dans certains cas, pour leitmotiv revendiqué : « *pas de dépôt de bilan, il faut tenir* ».

Plus classiquement, des dispositifs de suivi de la situation économique sont également mis en place à l'initiative des préfectures, consistant par exemple à réunir chaque mois les acteurs du développement économique – commissaire à la réindustrialisation, pôle 3 E de la DIRECCTE, UT-DIRECCTE, DDFIP, etc. Certaines préfectures se sont par ailleurs dotées de moyens spécifiques, cellule de développement économique, mission mutation économique spécifique au sein du SGAR notamment, permettant par la même occasion un investissement particulier sur le suivi des conventions de revitalisation. Notons que cet investissement se traduit également par un point de vue assez net sur l'intérêt des études d'impacts : « *Au départ, on demandait systématiquement une étude d'impact. Dans la plupart des cas, le cabinet qui fait l'étude essaie de réduire l'impact. Nous essayons donc de produire notre propre information, pour pouvoir faire parler ces chiffres. En particulier, le jour où les entreprises quittent le territoire, il n'y a aucun emploi indirect… en revanche, lorsqu'elles arrivent, elles nous disent qu'elles vont irriguer tout le bassin… Aujourd'hui, l'étude d'impact réalisée par l'entreprise est devenue inutile car nous connaissons bien le bassin d'emploi* ». Ce point de vue prévaut également lorsque c'est le contact direct entre un sous-préfet et les dirigeants des entreprises locales qui constitue, cette fois-ci, le vecteur d'information privilégié. Dans ce cas toutefois, où l'administration dispose de moins de ressources que dans les configurations précédentes, la question par exemple de la prise en compte de l'emploi indirect peut être plus difficile encore : « *L'étude d'impact est-elle utile ? Il me semble que si on commence à faire une étude d'impact dans le cadre d'une revitalisation, c'est que collectivement nous avons raté une étape, parce qu'en général il y a des signes avant coureurs. Une revitalisation concerne quand même des entreprises de plus de mille, donc on voit les choses arriver. Si nous attendons pour bouger de constater "Tiens, ils ont licencié. On va peut-être devoir négocier pour une convention de revitalisation", c'est que nous avons manqué pas mal d'étapes avant. Et notamment, l'étape : "Vous êtes en difficulté ? Que se passe-t-il ? ". Mais cela veut dire qu'il faut prendre son téléphone, demander au directeur de venir vous voir ou bien y aller. J'ai une série d'entreprises qui se tiennent difficilement. Je les rappelle tous les deux mois, généralement en fin de journée, pour qu'ils ne soient pas pris dans le feu de l'action. Et je demande : " Comment ça se présente ? Votre carnet de commandes ? Est-ce que vous allez utiliser encore du chômage partiel ? Combien ? " Mais il faut aller chercher ces informations. Donc faire une étude d'impacts après coup, cela ne sert à rien, en particulier si l'étude d'impact consiste simplement à dire : " Je licencie cent personnes, j'ai un coefficient – sectoriel – de 0,5 sur les emplois indirects, cela va donc faire un impact de 150 personnes ". Parce que la circulaire du 15 décembre 2005 recommande la prise en compte des emplois indirects (fin de CDD ou de missions d'intérim)… mais la loi, elle, fait expressément*

référence au nombre d'emplois directs supprimés. C'est une difficulté. Quelle est la force d'une circulaire par rapport à la loi ? D'autant que certains chefs d'entreprise savent, eux aussi, vous rappeler la loi. Ceux qui sont chargés de négocier doivent donc composer avec une loi qui dit une chose et une circulaire qui en dit une autre. Il faudrait tout de même nous mettre dans des positions qui ne nous obligent pas à interpréter ce genre de choses. En tous état de cause, l'impact aurait dû être apprécié en amont. Il faudrait tenir à jour, dans tout territoire, un observatoire de l'emploi industriel. Je vous le dis tout de suite, cela n'existe pas ; j'essaie, mais… Cela nécessite de dresser un état des lieux préalable du territoire, et pas uniquement de l'entreprise X ou Y. Il faut pouvoir repérer kes forces et faiblesses, la difficulté par exemple à trouver des entreprises de plus de cinq cents personnes et la multiplication de petites entreprises, etc. A mon sens, l'étude d'impact ne sert à rien, si ce n'est à la limite à l'appréciation du nombre d'emplois indirects. Il s'agirait plutôt d'identifier une sorte de ligne directrice du territoire, dont on peut réaliser certains segments, lorsqu'on trouve les financements nécessaires. Mais le projet n'est pas construit pour *obtenir du financement* ».

Enfin, certains de nos interlocuteurs ont également insisté sur la place des conventions de revitalisation dans la palette d'outils dont dispose aujourd'hui l'Etat sur un territoire, et sur la nécessité d'une bonne articulation : « *Le rôle de la préfecture est de faire des réunions communes d'information quand il y a deux conventions sur un même périmètre, mais aussi de partager l'information avec les autres partenaires, de faire le lien avec les autres dispositifs existants* » ; « *Nous avons une palette d'aides qui se réduit, et dans laquelle le fonds de mutualisation est donc bienvenu. L'Etat dispose désormais d'assez peu d'outils d'aide économique : le FNRT, le FNAT au titre du CDEA, la PAT quand elle est mobilisable, les exonérations fiscales, le chômage partiel, la formation, et notre fonds de mutualisation que nous sommes bien contents de trouver sur des projets de développement. En ce moment, c'est ce que nous vendons aux chefs d'entreprise qui viennent nous voir. Dès qu'il y a un projet, le préfet nous demande : « peut-on mettre du fonds de mutualisation dessus ? ». L'objectif est de diversifier au maximum les sources de financement pour les petits projets, et d'éviter les doublons entre le fonds de mutualisation et les aides du Conseil général ou du Conseil régional. Le fonds de mutualisation est un nouvel outil à la main de l'Etat, qui a toute sa raison d'être parce que nous n'avons plus grand chose : auparavant, nous avions des dispositifs qui accompagnaient le développement des entreprises et des emplois. Il n'y en a plus* ».

1.2 L'assujettissement et la négociation de la convention

Les préfets et les agents des préfectures, qui ont formellement en charge l'assujettissement des entreprises, témoignent d'abord de la pratique, très répandue au moment de l'enquête, d'un assujettissement systématique : « *J'ai une politique systématique d'assujettissement. Je suis assez direct. Dans certains cas, on ne prend pas trop de gants. On leur explique toujours verbalement d'abord ; je trouve d'ailleurs que les entreprises sont très dociles dans l'ensemble, et acceptent assez bien. C'est le cas des grands groupes ; c'est un peu plus compliqué avec les petites. Ensuite, il faut calibrer, il ne faut pas être trop exigeant. La négociation se noue sur le montant et sur l'implication de l'entreprise dans la suite, dans le type d'actions. C'est très variable. Mais je n'ai eu aucune difficulté ici avec les entreprises auxquelles on a dit qu'on leur demanderait de souscrire à une convention de revitalisation ; on discute le montant. Avec les groupes qui ont les reins solides, on monte à 3,5 Smic. Dans les petites boîtes, les petits groupes pas très solides dans l'automobile, comme dans le cas de la dernière convention que j'ai faite dans le Tarn, je leur ai dit vous me donnez 2 Smic, et j'ai une cellule inter-entreprises qui fait des choses pas mal sur le bassin d'emploi de Castres. J'ai un autre exemple de gros chimistes qui sont venus directement me demander combien on doit mettre ; eux, ils achètent la paix sociale et leur image de marque* ». Le plus souvent, les représentants de la préfecture indiquent également que la décision d'assujettir, et plus encore le taux d'assujettissement,

sont le fruit d'échanges avec les UT-DIRECCTE – et parfois avec le commissaire à la réindustrisalisation : « *On ne s'est jamais posé la question « est-ce qu'on assujettit ou pas ? ». Dès qu'on est dans le cadre légal, on assujettit. Après on fait varier le taux, de 1,2,3 à 4. La normale, c'est 2. Si les licenciements ne sont pas fondés, on fait 4. Par exemple, une entreprise a décidé de supprimer l'usine alors que l'unité était performante, donc on les a assujettis au taux maximum ; on en discute avec le directeur du travail. Mais dans un autre cas, c'était 1, parce que ce n'était pas le moment d'en rajouter* ».

L'implication des préfectures dans l'élaboration et la négociation du contenu de la convention est ensuite variable, parfois très marquée, d'autres fois plus distante, lorsque l'UT-DIRECCTE est en première ligne. Dans la plupart des cas, les représentants de l'administration préfectorale témoignent, comme les représentants des UT-DIRECCTE, du lien qui peut exister entre le PSE - sa qualité, voire sa négociation - et la négociation de la convention de revitalisation. Dans ce cas, et sauf difficulté particulière (par exemple une négociation tendue du PSE qui se déroule à la préfecture, en présence du directeur du travail et après séquestration du PDG par les syndicats de l'entreprise), les représentants des préfectures semblent plus en retrait que l'UT dans la conduite de la négociation de la convention de revitalisation : « *Les négociations sur le PSE et la revitalisation sont conduites par l'UT en parallèle, et généralement la qualité des deux va de pair* ». Dans d'autres cas toutefois, moins nombreux, où l'administration préfectorale dit être davantage en première ligne dans la conduite de la négociation de la convention, le lien avec l'étape précédente, celle du PSE, semble nettement moins valorisé : « L*a négociation se joue sur le montant et sur l'implication de l'entreprise dans la suite, le type d'actions* » ; « *Le PSE revenait souvent dans les négociations sur la convention de revitalisation, parce que l'entreprise considérait qu'elle avait fait un bon PSE, ce qui pour elle était un argument pour négocier sa convention en dessous de 3,5 SMIC. En général, le préfet ou le sous-préfet rétorquait « vous ne vous rendez pas compte du tort que vous créez au territoire* » ». Notons que paradoxalement, « isoler » la négociation de la convention de revitalisation de ce qui la précède, met peut-être les représentants de l'Etat dans une position plus délicate pour conduire la négociation : « *Non seulement nous avons des difficultés à négocier le niveau financier, puis le contenu de la convention, mais de temps en temps, surtout quand ce sont de très grosses conventions, nous avons des difficultés à être suffisamment critique sur le sujet. C'est surtout le cas vis-à-vis des grands groupes, lorsqu'ils nous disent : " Bon, attendez, ça suffit, vous nous retirez aussi notre compétitivité". Et je suis obligé de reconnaître qu'ils n'ont pas tout à fait tort. Donc, je suis un peu gêné parce que je me sens à la fois une obligation territoriale, obligation de défendre le territoire où je suis en poste, mais d'un autre côté, il faut aussi veiller à ce que nous soyons bien placés en terme d'attractivité, pour que des investisseurs étrangers viennent chez nous. Parce que si on n'est pas suffisamment attractif, on ne va pas y arriver* ». Enfin, un cas fait exception dans l'ensemble des configurations que nous avons étudiées, qui se caractérise par une implication particulière et directe de la préfecture dès le suivi du PSE, en lien très étroit avec la DIRECCTE. Dès l'assujettissement et la négociation de la convention, préfecture et UT-DIRECCTE portent conjointement l'ensemble du processus, et partagent les mêmes préoccupations : étudier l'impact des licenciements au cas par cas, assujettir et négocier la convention de façon cohérente c'est-à-dire en tenant compte simultanément de la taille de l'entreprise, de sa santé financière, des catégories socioprofessionnelles des salariés, de l'état du bassin d'emploi et de la qualité du PSE.

1.3 Veiller à la bonne exécution de la convention

L'établissement de la convention de revitalisation oblige chacune des parties, Etat et entreprise, à la bonne exécution de la convention, à la réalisation effective des actions de revitalisation. Faire tenir ce rapport d'obligation suppose notamment une capacité de convocation de l'ensemble des acteurs impliqués dans la conduite de la convention – l'entreprise au premier chef –, pour en assurer la réalisation. L'Etat est le garant le plus « naturel » – quoiqu'il y ait des exceptions – de « l'ordre de la convention » et du respect des procédures qui en accompagnent le déroulement : consultations en amont, convocation des comités de suivi et comités d'engagement sont, sauf très rare exception, le fait de l'Etat. Celui-ci est, au bout du compte, garant que l'action de tous ait bien lieu, au bénéfice du territoire et de ses entreprises. La capacité d'action, quant à elle, est distribuée, on le sait – entreprise, Etat, prestataires, opérateurs locaux, collectivités territoriales, etc.

Nos interlocuteurs ont ainsi beaucoup insisté sur l'importance du rôle de l'Etat, et en l'occurrence du préfet, dans le suivi du dispositif, dans l'organisation et la présidence, en particulier, des comités de suivi : « *Il y a un rôle classique de fédérateur. C'est une convention passée entre l'Etat et l'entreprise, donc c'est normal que l'Etat pilote ; dans les comités de pilotage, soit j'envoie un sous-préfet, soit je me déplace moi-même. Les comités techniques, c'est la sous-préfète qui les suit… Moi je tiens à une présence forte du corps préfectoral sur ce type de dispositif, en liaison étroite avec la direction du travail. C'est normal. C'est l'Etat qui signe, avec une entreprise : nous disons à l'entreprise " vous mettez tant ", c'est notre rôle. En plus il y a une fonction fédératrice de l'Etat ; tout n'est pas toujours simple quand vous avez tous les présidents de chacune des structures impliquées (pays, MDE, etc.), dans le comité de pilotage… c'est bien l'Etat qui joue le rôle de go between* ». Certains ont d'ailleurs également signalé que les parties prenantes à la convention, en premier lieu les organisations syndicales et les collectivités territoriales, pouvaient également solliciter, très directement, l'autorité de l'Etat et sa capacité à garantir la tenue des engagements : « *Nous avons un rôle pivot entre les partenaires sociaux, les collectivités concernées et les porteurs de la convention. Nous assurons également la coordination entre tous les services de l'Etat, nous avons un rôle de coordination interministérielle. Les collectivités tiennent à ce que la préfecture gère le dossier, tienne les réunions. Elles y sont d'autant plus sensibles que les partenaires sociaux sont très regardants : "Vous êtes bien le garant, au nom de l'Etat des engagements de l'entreprise, c'est-à-dire de celui avec qui nous sommes en bagarre….". Dans bien des cas en effet, qui dit convention de revitalisation dit conflit. Nous sommes tenus d'être parfois très fermes vis-à-vis des employeurs. Il m'est arrivé de ne pas donner le quitus en disant, "là, vous êtes en train de faire du logement social…" Il y a en effet des promoteurs, voire des collectivités, qui préfèrent faire du logement social, en considérant que cela aura pour effet collatéral de créer de l'emploi. Mais nous demandons, quant à nous, des engagements précis : nous ne sommes pas dans la prospective absolue ; nous ne pouvons pas simplement dire "on créera 5000 emplois plus tard". Le problème est bien celui de la création d'emplois, et de l'identification de ces emplois. Il nous arrive donc de dire, en comité de suivi : "vous n'avez pas tenu le cahier des charges". Nous sommes vigilants au respect d'un contrat, et on peut faire valoir qu'on est loin du compte si cela est nécessaire. Cela explique aussi pourquoi nous avons conservé cette mission alors que nous aurions pu transférer toute la compétence revitalisation vers la DIRECCTE ou vers l'UT. Donc nous avons donc un rôle pivot, de coordination interministérielle et de suivi, ainsi qu'un rôle moral qui nous est un peu dévolu : "vous êtes un peu les juges de paix sur ce type de dossiers extrêmement difficiles, douloureux, et extrêmement chauds " ». Présider les comités de suivi est en tous cas une manière de défendre les intérêts du territoire, y compris dans le cas particulier des conventions nationales : « *J'ai vu des choses qui ne me plaisaient pas, notamment des conventions négociées au niveau national sans que le niveau local soit informé de quoique ce soit. J'ai donc souhaité présider tous les comités de pilotage* ».

Notons par ailleurs que toute convention de revitalisation oblige également l'Etat, comme l'a rappelé l'un des sous-préfets que nous avons rencontré : « *Le sous préfet joue un grand rôle dans les comités de suivi. […] Il y a des grandes orientations sur la qualité de l'emploi notamment, les orientations de base que fixe le préfet. Mais nous faisons beaucoup du cas par cas. […] Il y a un suivi à organiser, pour chaque convention de revitalisation, qui n'est pas évident. Ce sont parfois des projets immenses derrière. Il faut être capable de suivre. C'est ce qu'on attend de l'Etat. Lorsqu'on gère une convention, en particulier une très grosse convention, il faut réussir la convention. Nous avons une obligation et c'est un travail qui, en soi, est considérable. Ensuite, articuler entre elles des grosses conventions, ce n'est pas évident. Il faut mesurer l'ampleur de la tâche. On parle de mutualisation… Que ce soit l'objectif, c'est bien, qu'il y ait des grandes orientations. Mais il ne faudrait pas perdre dans le qualitatif, il ne faut pas perdre la capacité de suivre les conventions de la manière la plus précise possible, et de répondre aux attentes de chaque convention* ».

Présider le comité de suivi et convoquer l'ensemble des acteurs et institutions intéressés à la réalisation des actions de revitalisation, suppose également d'assurer le secrétariat de l'instance. Si la tâche peut paraître plus ingrate, elle est décrite comme essentielle par les services préfectoraux. Elle permet d'une part d'installer de la continuité dans les échanges : « *Celui qui accepte de faire le boulot le moins marrant, le travail de secrétariat, a plus de légitimité pour attirer chez lui le centre de gravité de la démarche. Et il se trouve que cela s'est fait ici, à la préfecture* » ; « *Le sous-préfet joue un rôle de développeur, c'est le coordinateur. On faisait les relevés de décision ; c'était important puisque d'une réunion sur l'autre, on rebondissait. On faisait les invitations* ». D'autre part, formaliser les compte rendus des comités de suivi est également une manière d'assurer la traçabilité des options retenues : « *Dans le comité de suivi, le prestataire présente ce qu'il a fait, mais aussi ce qui a été écarté. Il y a une transparence là-dessus, qui nécessite un travail technique très laborieux. Nous pouvons donc aussi revenir là-dessus, nous avons une trace. […] Nous (préfecture) avons du recul. Cela peut être positif ou négatif. Nous devons parfois faire… non pas des remises en cause, mais des ajustements, à la marge* ».

Certains interlocuteurs, en particulier dans les départements ayant à gérer beaucoup de conventions et qui ont connu un ou plusieurs cas problématiques, signalent également qu'il est parfois nécessaire de rappeler les parties, notamment l'entreprise, à « l'ordre de la convention ». Certains rappels à l'ordre, opérés par l'Etat dans le cadre du comité de pilotage, signalent également, en creux, l'importance de la clarté et de la précision de la convention, et donc de sa rédaction : « *Nous avons eu un cas difficile, d'une grosse convention, sur une friche industrielle, avec des problèmes de pollution. La convention à l'origine n'a pas été suffisamment précise. Il a fallu rattraper les choses en comité de pilotage et c'est toujours désagréable. Mais nous pouvons le faire parce que c'est le sous-préfet qui pilote : il faut redemander des comptes, revenir en arrière pour re-détailler et distinguer ce qui relevait des obligations de l'entreprise en matière de dépollution, de ce qui relevait de la revitalisation, parce qu'ils avaient mélangé l'ensemble des dépenses. Nous avions donc un montant consacré qui dépassait l'enveloppe, mais avec un nombre d'emplois créés très en deçà de l'objectif. Les choses n'étaient pas assez détaillées dans la convention, et c'était le même cabinet qui travaillait sur l'aspect dépollution et revitalisation. Certes, le travail sur la friche allait avoir des conséquences sur le développement économique, en rendant le site utilisable. Mais en l'état, il y a vraiment eu un mélange des genres, qui était le fait du cabinet, pas de l'entreprise. L'entreprise était de bonne volonté et nous a répondu "de toutes façons nous financerons jusqu'à ce que les objectifs soient atteints". Mais ce n'était pas satisfaisant ; il fallait également re-clarifier ce qui relevait de la revitalisation et de la dépollution. C'est en cours ; nous attendons le bilan rectifié. Mais cela ne devrait pas se produire si les choses sont claires au départ ; c'est l'intérêt de la*

contractualisation bien définie : cela paraît évident, mais il faut que les choses soient assez précises pour qu'il n'y ait pas de malentendu. Nous avons utilisé l'argument suivant : "si vous ne donnez pas le détail, rien ne sera pris en compte, au titre de la revitalisation". Un travail technique avec la DIRECCTE et la préfecture a également été conduit, pour que nous indiquions bien la nature des choses éligibles ou pas. Nous avons reconduit la convention qui arrivait à son terme. Nous verrons, en fonction du nouveau bilan détaillé, ce qu'il reste à faire. C'est la convention la plus difficile que nous ayons eue. Et dans ce cas, le principal levier, c'est vraiment le poids du sous préfet ». Ce cas illustre à sa manière combien importent les *qualifications* mobilisées dans la convention, qui déterminent les actions pouvant – ou non – être qualifiées, au plan juridique, d' « actions de revitalisation » – ou d'actions de dépollution, ou encore, dans d'autres cas, d'actions de revitalisation engagées hors convention de revitalisation, voire dans le cadre du PSE. Une « *bonne contractualisation* » suppose un travail précis sur la façon de qualifier les actions passées, engagées et à venir susceptibles de prétendre à la qualification d' « actions de revitalisation ». L'enjeu est alors de s'assurer que « *la convention est bien consolidée juridiquement, pour bien en assurer le suivi* ». C'est peut-être aussi ce qui fait dire à ce même interlocuteur que le travail effectué en comité de suivi est « pointu » – alors même qu'il est généralement considéré comme moins pointu, précisément, que le travail réalisé par le comité d'engagement – : « *Quand on dit qu'on fait un suivi : on va jusqu'à l'action. Bien sûr, c'est pointu, sinon on ne fait pas de suivi. On examine vraiment la nature de l'action. Je trouve que c'est tout l'intérêt du copil que de parler concrètement de ce dont il s'agit. Ce n'est pas une présentation statistique et synthétique. Il y a le bilan, totalisateur, bien sûr, mais il y a aussi tout le contenu des actions… c'est tout l'enjeu du comité de suivi* ».

Dans certains cas, un représentant de la préfecture préside également (ou co-préside) les comités d'engagement (c'est le cas dans trois des départements étudiés). Le préfet peut aussi être mobilisé en cas de besoin : « *Je ne vais pas au comité d'engagement, c'est le directeur du travail. Il est prévu que j'y aille en cas de difficulté, mais cela ne s'est jamais produit* ». Dans le département évoqué précédemment, où la préfecture s'est tout particulièrement investie sur le pilotage et le suivi des conventions de revitalisation, c'est le préfet lui-même qui siégeait, jusqu'à il y a peu, dans les comités d'engagement : « *L'ancien préfet assistait aux comités d'engagement. Une des raisons qui font que l'on garde la main est qu'il n'y a pas d'élus dans le comité d'engagement. La coopération avec les élus est nécessaire, indispensable. Mais l'engagement permet à l'Etat de garantir un intérêt général, parce que qui dit restructurations dit situation anxiogène. D'où l'intérêt que le préfet soit en "prise directe"* ». Dans un autre cas, dans lequel le préfet a longtemps co-présidé le comité d'engagement – dans le cadre d'un dispositif de mutualisation – ce sont les liens que celui-ci entretenait avec les partenaires industriels qui sont valorisés : « *En général, c'est un membre du corps préfectoral qui préside les comités d'engagement. Le précédent préfet a suivi toute la création du dispositif de mutualisation, dont il était un fervent partisan. Il s'entendait très bien avec les partenaires industriels, et l'actuel préfet bénéficie de cette bonne santé relationnelle avec l'ensemble des partenaires* ».

Notons pour finir que la « *plus value* » apportée par le préfet dans la *conduite* des actions de revitalisation, comme le signalait l'un de nos interlocuteurs, réside aussi dans sa capacité d'intervention *en dehors* des champs de l'emploi et du développement économique proprement dits. Certains projets de revitalisation, notamment les projets de reprise de site, soulèvent en effet des difficultés techniques, des problèmes administratifs relatifs à la gestion du foncier, aux modalités de dépollution du site, d'accès au site, etc. L'intervention préfectorale peut aussi, en pratique, « *faciliter les démarches d'installation* » sur ces différents plans.

1.4 Développer *et* préserver l'emploi

Dans plusieurs départements, les représentants de la préfecture pointent la nécessité « d'ouvrir » le dispositif de la revitalisation à des projets qui ne se traduisent pas nécessairement par une création nette d'emplois. Plus précisément, l'enjeu de la sauvegarde d'emplois menacés paraît, à nombre d'interlocuteurs, tout aussi décisif en matière de revitalisation que l'objectif de création de nouveaux emplois. Cela se traduit, par exemple, par des actions visant à soutenir un projet de diversification d'une entreprise au profit du maintien des emplois existants. Dans d'autres cas, il peut s'agir d'accompagner une ou plusieurs entreprises, pour les aider à repenser leur business model. Sur cette dimension comme sur d'autres, les représentants du corps préfectoral insistent volontiers sur la possibilité de mobiliser les contacts directs qu'ils sont susceptibles d'entretenir avec les entreprises, voire de faire œuvre de « médiation » entre des dirigeants qui, *a priori*, ne sont pas particulièrement désireux de se rencontrer. Là aussi, c'est *in fine* la préservation de l'emploi qui est visée : « *La consolidation des emplois existants est aussi importante que la création d'emplois, mais cela suppose de conduire certains types d'actions auprès des entreprises existantes, pour les accompagner. Si on se situe dans une seule logique compensatrice et réparatrice, qui consiste à dire "vous allez créer X emplois", on perd une part de la créativité des actions, au profit d'actions qui, peu ou prou, sont toujours les mêmes. Mais il faut négocier dur pour que, dans le cadre d'une revitalisation, on puisse dire à une entreprise : " Vous allez payer un cabinet qui va réaliser un audit complet d'une entreprise pour la sauver, une entreprise qui, si nous n'intervenons pas, va se casser la figure". J'ai en tête l'exemple d'une entreprise familiale de 500 salariés. Ce n'est pas rien. Mais si le cabinet Y n'était pas intervenu, je pense qu'elle était condamnée à terme. Nous disons donc à l'entreprise : " Comme action, nous vous demandons de payer un cabinet pour, non pas créer de l'emploi, mais sauvegarder l'emploi. Les emplois sauvegardés seront équivalents à de la création d'emploi". Avec le cabinet, nous sommes maintenant en train de travailler à la définition d'un nouveau profil industriel pour cette entreprise. Cette entreprise, qui fabrique des saxophones, est par ailleurs mitoyenne d'une autre entreprise, qui fabrique des clarinettes. Nous leur avons dit qu'il ne serait pas inintéressant de créer une joint-venture, pour produire des pièces communes, etc., et éviter que l'une n'absorbe l'autre. Il y a dix huit mois, ces deux entreprises ne se parlaient pas. J'ai obtenu qu'elles envisagent une joint-venture ensemble. Il a fallu que je les réunisse, ce que les deux dirigeants refusaient d'abord. J'ai créé les conditions du dialogue. Cela veut dire qu'il ne faut pas s'autocensurer et renoncer à des actions visant la sauvegarde d'emplois existants. Pourtant, dans ce cas précis, il a fallu discuter ferme, y compris au niveau du cabinet conseil et de l'entreprise assujettie. Ce n'était pas évident parce que ce sont des mesures qui sortent de l'ordinaire, qui ne correspondent pas tout à fait à l'état d'esprit, pour l'instant, des textes, qui disent tout de même : "C'est de la création d'emplois qu'il faut". J'estime, pour ma part, que la sauvegarde de l'emploi, est tout aussi importante que la création d'emplois* **».**

Notons enfin que l'attention au territoire peut se traduire par une appréciation très contextualisée de la qualité des projets à soutenir. Projets dits « structurants » et projets plus modestes peuvent ainsi se côtoyer, dès lors que l'apport pour « l'économie » du territoire est avéré : « *On prend en compte des dossiers structurants dans le comité d'engagement. Avant, on prenait tout, on a même subventionné des toiletteurs pour chiens… Nous avons progressivement modifié les règles d'attribution. Mais il nous arrive toujours d'aider des petits projets, quand ils apportent beaucoup au territoire. C'est le cas d'un projet de boucherie, par exemple, qui voulait faire des tournées dans une petite campagne… On ne l'aurait peut-être pas aidé s'il avait été installé en ville, mais là, c'est important pour la vie locale. Nous décidons donc au coup par coup, en fonction de ce que cela apporte au territoire* ».

2. Commissaires à la réindustrialisation

Le 24 mars 2009, le Président Sarkozy annonce, lors de son discours sur la situation économique internationale à St Quentin (Aisne), la nomination de *commissaires à la réindustrialisation*.

« *Nous allons donc nommer des "commissaires à la réindustrialisation" dans chaque bassin d'emploi en difficulté. Nous allons leur donner les pleins pouvoirs pour mobiliser tous les acteurs et pour agir car il y a beaucoup de choses qui existent, mais comme dans la structure de l'Etat tout le monde a le pouvoir de dire "non" et très peu ont le pouvoir de dire "oui", c'est beaucoup de moyens pour une déperdition énorme. Je veux des commissaires à la réindustrialisation qui auront les moyens de rassembler tous les moyens de l'Etat au service de la réindustrialisation de vos bassins.* » [60] Leurs missions sont décrites dans la circulaire adressée aux préfets de région en mai 2009.

D'après Claude Trink, « ce discours crée *le concept* de commissaire à la réindustrialisation, tout en mettant l'accent sur deux points :

- l'importance accordée au maintien et au développement d'activité industrielle en France ;
- la nécessité d'une coordination, au niveau territorial, entre les multiples interventions des services de l'Etat. » [61]

Le premier commissaire est nommé le 26 mars 2009, pour la région Picardie. Les neuf autres nominations ont suivi entre avril et juin 2009 pour les régions de France les plus touchées par la désindustrialisation : la Bretagne, la Champagne-Ardenne, la Franche-Comté, la Lorraine, la région Midi-Pyrénées, la Haute Normandie, le Nord-Pas de Calais, le Poitou-Charentes et enfin, la région Rhône-Alpes. « Ces dix commissaires proviennent d'origines diverses : Sous préfets, ingénieurs (des corps des Mines ou des Ponts, Eaux et Forêts), représentants de la DATAR en région et inspecteur du travail, tous ayant une expérience du terrain. Tous ont eu à s'insérer dans le paysage administratif régional et, nouveaux venus, ils ont été plus ou moins bien accueillis par les Préfets. » [62]

2.1 Les compétences du commissaire à la réindustrialisation

2.1.1 La position hiérarchique du commissaire et sa capacité à « circuler »

D'après les personnes rencontrées, la fonction du commissaire à la réindustrialisation est caractérisée par sa capacité à « circuler » entre le terrain/local et le pouvoir central. En effet, d'une part, les commissaires sont placés directement sous l'autorité du préfet de région, ce qui leur confère une légitimité territoriale. Leur périmètre d'intervention est régional.

[60] Source : https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/print_bul.asp?liste=20090326.html
[61] Trink Claude, « Créer des emplois dans les territoires », in *réalités industrielles*, aout 2010, p5.
[62] Ibid.

D'autre part, ils gardent des relations étroites avec les cabinets ministériels (de l'industrie et de l'aménagement notamment), ce qui leur permet de faire remonter des expériences, éventuellement des problèmes, mais aussi d'échanger sur des problématiques à caractère plus national – voire international – ayant des implications locales. La circulation se fait dans les deux sens et les sollicitations peuvent venir aussi bien des acteurs locaux (des entreprises, des administrations déconcentrées ou décentralisées) que du pouvoir central.

« *Tous les mois, nous avons une réunion avec le cabinet Industrie, le cabinet Aménagement du territoire, la DGCF et la DATAR. Nous voyons les ministres autant que de besoin. Si l'un a besoin de nous, il nous convoque à Paris pour un sujet spécifique. La spécificité du système est qu'il n'existe pas d'étage hiérarchique entre le préfet et moi, d'une part, et je suis branché directement sur deux cabinets ministériels, d'autre part* ».

« *Lorsqu'on est sur des sujets nationaux, des filières industrielles nationales, c'est utile pour nous de pouvoir avoir ces échanges [avec les cabinets ministériels]. Lorsqu'on est dans une situation de reprise d'entreprise – parlons par exemple d'aéronautique. Ce n'est pas un sujet qui se traite localement, c'est évident. La structuration de l'industrie est européenne, mondiale, donc la solution on ne la trouve pas localement, on a besoin d'avoir ce niveau d'échange avec le niveau national. Le fait que les commissaires à la réindustrialisation aient accès aux cabinets ministériels est un élément spécifique de leur positionnement. La DIRECCTE ne fonctionne pas comme ça. Elle fonctionne avec la DGEFP, avec la DATAR, avec la DGCIS, mais pas ou rarement avec les cabinets ministériels* ».

Signalons que les échanges peuvent également se faire sur un plan horizontal. Les commissaires eux-mêmes partagent des informations et des bonnes pratiques lorsqu'ils sont concernés par des entreprises multi-sites nationaux.

Cette capacité à « circuler » a pour effet de raccourcir les délais et d'accélérer la prise de décision, de « court-circuiter » le système en place. Pour l'un des commissaires rencontrés, c'est la première utilité/qualité du commissaire à la réindustrialisation. « *Il insuffle de la réactivité. Au-dessus de lui, il n'y a que le préfet et le cabinet ministériel. Tandis qu'habituellement, il y a toute une série de strates entre les personnes sur le terrain et les autorités. Le commissaire travaille en équipe projet* ».

2.1.2 Une fonction non pérenne

Cependant/de fait, la fonction de commissaire n'a de valeur qu'en période de crise. « *Il ne s'agit donc pas d'une mission pérenne, c'est une mission qui a un début et qui a une fin* ».

Les commissaires semblent unanimes sur ce point. Cela implique pour eux une nécessité d'agir en « back office ». Leur mission n'a pas vocation à durer. Ils doivent donc éviter de se rendre nécessaire à des organisations de façon pérenne et plutôt s'appuyer sur les compétences locales pour les optimiser. « *J'essaye de faire plus de back-office que de front office, car je n'ai pas vocation à durer, mais étant juste en-dessous du niveau hiérarchique du préfet, j'ai la possibilité de mettre en mouvement toutes les administrations de l'État, de dire à la DIRECCTE : « il faudra aller par là », de dire à la DREAL : « où en est-on de tel dossier sur les installations classées? »,*

de dire à la banque de France : « M. le directeur j'ai besoin de vos lumières », de dire à la Médiation du crédit : « lancez moi un dossier de fonds de consolidation et de développement des entreprises ».

En résumé, un « bon » commissaire, serait capable d'aider à développer des actions « *qui perdureront après son départ* ».

Ainsi, la fonction de commissaire serait une fonction transitoire, liée à la crise. Si sa capacité à « court-circuiter » le système en place au service de la réindustrialisation est reconnue, ses modalités d'intervention peuvent être interrogées. D'une part, comment cette capacité est-elle utilisée ? Au service de quoi ? D'autre part, comment ce dispositif est-il perçu par les acteurs locaux ? Comment les commissaires à la réindustrialisation sont-ils accueillis ?

2.2 (Ré)-introduire le point de vue du développement industriel

Dans un premier temps, voyons, à la lumière des monographies et des entretiens réalisés, le rôle que jouent les différents commissaires à la réindustrialisation rencontrés. Leur intervention est forcément différente d'un territoire à l'autre, de même qu'en fonction de leur parcours personnel. Toutefois, il semble qu'elle s'inscrive – en général – dans la lignée du développement industriel.

Tout d'abord, les commissaires sont en général amenés à prendre position par rapport aux DIRECCTE qui représentent leur principal interlocuteur. Comme le constate l'un d'entre eux, « *Il y a eu aussi une concomitance entre l'arrivée du commissaire et la mise en place des DIRECCTE. Le contexte d'arrivée n'est pas le contexte actuel. Même si les DIRECCTE étaient en gestation, il y avait différents acteurs : les DRIRE, les DREAL là où elles existaient. En ce qui concerne les UT des DIRECCTE, cela n'a rien changé, on a un peu les mêmes interlocuteurs qu'on avait lorsqu'ils étaient DDT. C'est plutôt au niveau DIRECCTE que le contexte a beaucoup évolué, en réunissant tous les services en charge des entreprises. Là, il y a un besoin évident d'échanges, d'informations, et ça fonctionne dans les deux sens. C'est très important pour que la fonction de commissaire à la réindustrialisation donne son plein effet*. » D'après les entretiens, on constate que cette prise de position des commissaires par rapport aux DIRECCTE s'est souvent faite en faveur du pôle 3E, et non du pôle T. Cette orientation s'explique en partie par deux éléments : leurs parcours respectifs d'une part, et la mission que leur a confiée l'Etat d'autre part.

Comme vu en introduction, la plupart des commissaires ont suivi un cursus – ou bien ont eu un parcours – en lien avec le développement industriel.

Outre cette spécificité de profils, l'Etat annonce (lors de *la réunion des commissaires à la réindustralisation* de juin 2009) que les commissaires « ont vocation à renforcer les équipes installées en charge des MUTECO […] (cf. pôles 3E des DIRECCTE et la fusion des problématiques « industrie » et « emploi »).»[63] On remarque ici que l'Etat attribue d'emblée un rôle particulier aux commissaires, qui les place dans une perspective plus « développement industriel », qu'« emploi ». Le contexte de la création des DIRECCTE (et le

[63] www.economie.gouv.fr/.../090630commissaires_reindustrialisation/090630.pdf

rapprochement des politiques publiques du développement économique, de l'emploi, du travail et de la protection des consommateurs) sous-tend cette distinction.

Cette orientation a des implications sur les territoires. Par exemple, dans un département où l'on remarque une quasi-absence du pôle 3E (faute de moyens humains), le commissaire semble être le seul porteur de la problématique « développement industriel ». Il tend alors (par son expérience) à orienter quelques mesures en faveur du développement industriel et notamment en ce qui concerne les conventions de revitalisation[64]. Par exemple, cette position se concrétise sur le terrain par la volonté de faire évoluer les aides financières aux entreprises en dispositifs de prêts sans garantie, par opposition aux dispositifs de subvention à la création l'emploi. Mettre en place un dispositif de prêts sans garantie au profit d'une entreprise relève d'une intervention en quasi fonds propres et a pour objectif de faciliter l'accès aux prêts bancaires pour financer un plan de développement. Ce dispositif a des effets leviers reconnus. Il s'agit de « renforcer les entreprises » et leur développement avant de récompenser la création d'emploi. Ce discours est partagé par un autre commissaire que nous avons rencontré.

La nécessité de soutenir les entreprises « industrielles » avant de soutenir les autres peut être mise en avant. Un commissaire cible le « secteur industriel » comme prioritaire. « *Globalement le fonds mutualisé a pour objectif, à plus des 2/3, de créer de l'emploi industriel, mais ponctuellement, sur des territoires déjà très orientés industriels, nous pouvons venir accompagner des emplois qui ne le sont pas.* »

Enfin, si nous avons pu observer cette orientation dans certains territoires, il reste à nuancer ses impacts car les acteurs locaux ne l'approuvent pas toujours. Les commissaires ont été plus ou moins bien accueillis par les Préfets.

2.3 Les limites : les résistances locales

Les commissaires à la réindustrialisation n'ont pas tous été attendus ni accueillis de la même façon. Leur légitimité est parfois remise en question. On observe deux types de résistance locale :

- l'une envers la fonction et le concept même de commissaire à la réindustralisation qui intervient en court-circuitant le système local ;
- et l'autre envers la personne, souvent originaire d'une autre région et considérée comme non légitime.

Les commissaires sont accueillis et sollicités de manière extrêmement différente selon les territoires et les personnes. Dans une région par exemple, on observe quelques difficultés d'intégration du commissaire dans un département, alors qu'il s'est très bien introduit dans les autres.

[64] En effet, d'après lui, les conventions de revitalisation ont pour objectif de « *créer des emplois sur le territoire pour des publics indifférenciés* », par opposition aux PSE qui visent « *la création d'emplois pour des salariés bien précis* ». Il tient donc au découplage des problématiques sociale et économique et considère le dispositif de revitalisation comme un outil économique, plutôt que social. Or, la gestion des conventions est d'abord confiée à la direction du travail.

D'après lui, certains acteurs reconnaissent l'utilité du dispositif tandis que d'autres considèrent qu'ils ont tous les outils à portée de main, et qu'ils ne ressentent pas le besoin de solliciter les commissaires à la réindustralisation. « *Je dirais que ça a été très variable, d'un département à l'autre, d'une entreprise à l'autre, en fonction de la personnalité des uns et des autres, de la connaissance qu'ils ont des outils, de différents éléments de contexte*. » Il affirme ne pas être « *associé au suivi des conventions dans un département, alors qu' [il] en [a] émis le souhait express. J'ai dû recevoir une seule invitation depuis ma prise de fonction. Il se trouve que je ne suis pas en première ligne, parce qu'on ne me sollicite pas, bien qu'ayant manifesté cet intérêt* ».

D'un autre côté, les acteurs locaux ont tendance à s'interroger quant à sa légitimité. « *Que voulez-vous qu'il dise avec des gens qui sont du territoire ? Il ne peut pas. Il peut poser une question sur telle ou telle création d'emploi, mais on voit bien que même lui, il ne se sent pas trop le droit d'intervenir. Et puis, allez expliquer aux entreprises ce qu'est un commissaire à la réindustrialisation. Déjà nous, ils se demandent toujours d'où on sort, on est je ne sais pas combien... Alors le commissaire à la réindustrialisation, c'est nouveau... Je pense que ça peut être un « plus » quand la personne est issue du territoire, quelqu'un de l'entourage du préfet, ou qui est déjà très actif sur les politiques économiques du territoire. Dans ce département, le préfet garde un peu ses ouailles pour lui... Une fois je voulais assister à un comité de pilotage sur le FRNT. J'ai demandé, mais non. Alors que je ne voulais assister qu'en observateur, je n'avais pas à intervenir. Il ne veut pas de gens de l'extérieur* » (d'après un chargé de mutations économiques).

Cette observation semble aller dans le sens des deux types de résistance présentés en amont. La légitimité du commissaire n'est pas acquise auprès des acteurs locaux car sa fonction n'est pas reconnue d'une part et lui-même n'est pas originaire du territoire d'autre part. Enfin, son introduction n'a pas été facilitée par le préfet.

On suppose que cette résistance s'amoindrit lorsque la personne est issue de sa région d'attribution. Elle bénéfice d'emblée de la reconnaissance et de la confiance des acteurs locaux. Alors que l'un « *ne connaissai[t] pas spécialement le territoire* », d'autres ont été nommés grâce à leur antériorité et leur ancrage dans le territoire. Notons que ces derniers semblent être minoritaires, la plupart des commissaires ayant d'abord été nommés pour leur expérience et non pour leur connaissance du terrain. Tandis que l'un concède : « *Je ne peux pas dire que je connaissais bien l'économie locale, mais je n'ignorais quand même pas trop les grandes lignes* », un autre, au SGAR à partir de 2003 (et intégré à l'équipe préfectorale depuis les années 1990), est associé à la gestion des conventions de revitalisation dès la naissance du dispositif. Il fait en outre passer un Programme de Revitalisation en CIADT fin 2003. Durant l'année de sa nomination, il participe à la mise en place de deux fonds de revitalisation : un fonds mutualisé issu des obligations de revitalisation, et un dispositif régional. Il s'est indéniablement intégré plus facilement que ses homologues dans le réseau local de la réindustrialisation. Dans une autre région, le directeur de la stratégie et des moyens de la préfecture, affirme que le fait que le commissaire ait été préfet dans la même région a été une clé de succès en ce qui concerne la réindustrialisation.

Enfin, si les commissaires ont de réels outils pour essayer d'enclencher une dynamique de réindustrialisation, il reste nécessaire d'émettre quelques réserves quant à leur intégration dans le territoire dans certains cas. Ils ne sont pas toujours autant attendus que prévu. Il est également possible que pour des raisons personnelles le commissaire lui-même ne s'implique pas de manière équivalente dans tous les départements d'une même région[65].

---

[65] « *Moi, je participe quand c'est dans ce département, car au pas de ma porte, mais je ne vais pas systématiquement dans les autres. Encore une fois, comme je n'ai pas vocation à durer, j'aurais pu dire : « je dois être là », et m'imposer en quelque sorte, mais je n'ai pas voulu le faire. Souvent, nous avons un petit échange de mail, ou une discussion téléphonique avec le préfet ou le secrétaire général, et puis, nous en discutons* ».

3. DIRECCTE – Unités territoriales

3.1 Le positionnement central des Unités Territoriales dans la mise en œuvre et le suivi des conventions de revitalisation

Les entretiens réalisés avec les agents des DIRECCTE, confirment que les UT (ex DDTEFP) occupent une place centrale dans la mise en œuvre, l'animation et le suivi des conventions.

3.1.1 L'Unité Territoriale, interlocutrice directe des entreprises

En premier lieu, et en raison des services de l'inspection du travail qu'elles intègrent, les unités territoriales vont exercer dès le PSE un suivi rapproché des entreprises qui seront assujetties : *« On informe désormais l'entreprise dès le PSE du fait qu'elle sera assujettie »*. Elles exercent de ce fait auprès des entreprises un rôle d'information et préparent par anticipation dans le cadre de la relation UT/entreprise le futur assujettissement.

Elles sont dans la plupart des cas rédactrices du courrier d'assujettissement validé et adressé par la Préfecture : *« On a délégation du Préfet qui intervient surtout en cas de difficultés particulières liées à des conflits sociaux ou bien en raison d'enjeux politiques»*.

En second lieu, elles sont détentrices et porteuses de la culture locale départementale de l'assujettissement fondée de plus en plus sur des critères lisibles et exprimés (contexte socio-économique du département et/ou des bassins, qualité et financement du PSE qui précède la convention de revitalisation, nombre d'emplois impactés directement et indirectement, etc.).

Toutefois, on note que la définition des critères et les modalités d'assujettissement portées par les UT peuvent également être modulées et ajustées :

- En raison des cadres de référence pour l'assujettissement portés par les Sous-préfets sur leurs territoires
- Par l'intervention possible d'une décision préfectorale, notamment en cas de conflit social important impliquant davantage la sphère politique.

Par ailleurs, considérant les contenus afférents aux conventions, on notera que dans la plupart des cas rencontrés, les UT sont force de proposition auprès des entreprises et participent activement à la négociation des plans d'action retenus. Elles influencent sans conteste ces derniers.

3.1.2 Un rôle de mobilisation et d'animation des acteurs du territoire autour des conventions

Dans tous les cas, les unités territoriales sont garantes des règles d'information et de consultation des acteurs du territoire. Cette fonction de garant du cadre s'articule de plus en plus en cohérence avec la fonction d'animation territoriale promue au sein des services de l'Etat.

A titre d'exemple, la recherche d'implication des collectivités locales par les Unités territoriales semble en développement. « *On est impliqué dans la sélection du cabinet et on implique aussi si possible les acteurs territoriaux dans la sélection …..sauf quand l'entreprise ne veut pas* ».

De fait, les UT veillent au respect des textes par la consultation des collectivités concernées par les projets de conventions mais s'attachent également à faire émerger des territoires les projets locaux jugés pertinents et susceptibles d'agrémenter les plans d'actions : « *Je sollicite cet EPCI car je sais qu'il dispose d'un service de développement économique dynamique et organisé avec une élue capable de projets et d'initiatives.* A contrario, *je sais très bien qu'il n'existe rien sur le territoire de X* ».

De la même manière, elles exercent *a minima* un rôle d'information et de consultation auprès des organisations syndicales quelque soit le niveau d'engagement de celles-ci.

Par ailleurs et de manière très opérationnelle, les unités territoriales disposent d'une vision relativement précise des potentiels d'intervention des acteurs locaux impliqués sur le champ du développement économique (services économiques des EPCI et des communes, agences de développement, consulaires). En cela, elles sont en capacité d'apprécier le potentiel d'implication et les méthodes de travail de ces acteurs afin de les mobiliser au besoin en appui à la mise en œuvre et à l'exécution des conventions.

Enfin, on notera que la contribution des UT en faveur de la mise en œuvre de dispositifs mutualisés (initiatives portées également par le corps préfectoral) permet des avancées en ce domaine sur plusieurs territoires.

Quelque soit le niveau d'intervention et d'animation des U.T auprès des acteurs politiques et opérationnels sur les territoires, il apparaît clairement que leur positionnement en proximité territoriale leur confère :

- Une connaissance des ressources et des freins au déploiement et à la mise en œuvre efficace des conventions ;
- Une légitimité évidente pour exercer un suivi opérationnel et un pilotage de proximité des conventions en lien avec les entreprises.

3.1.3 Une fonction importante d'organisation de la mise en œuvre : de l'assujettissement au pilotage

Comme indiqué au point 1.1.1, les UT interviennent logiquement auprès des entreprises en amont des conventions de revitalisation dès le PSE. De même, elles ont une part active et un rôle central dans la détermination des conditions et du processus d'assujettissement.

Par ailleurs, considérant l'instruction et la décision, les UT, participent activement aux comités d'engagement et peuvent contribuer notamment au renforcement de la lisibilité de critères d'instructions partagés au sein des comités d'engagement.

Enfin, elles assistent aux comités de pilotage et contribuent à la structuration de ceux-ci auprès des Sous-Préfets et des Préfets qui les président.

Ce sont également les UT qui comptabilisent les réalisations des conventions de revitalisation avant de transmettre ces informations au niveau régional. En cela, on notera que le système et les critères de suivi et d'appréciation des réalisations sont très hétérogènes selon les U.T.

3.1.4 Des ressources/moyens d'intervention limités dans un contexte difficile

Les fonctions et rôles mentionnés pour les UT dans cette synthèse (relation/négociation à l'entreprise, garante du cadre légal, animateur de la mise en œuvre et du suivi des conventions de revitalisation, participante/contributrice à l'ensemble des étapes de la mise en œuvre , etc.) sont généralement occupées au sein de l'UT par un ou plusieurs directeurs adjoints au responsable de l'Unité Territoriale (le responsable de l'UT intervient parfois directement dans les conventions en appui aux sous-préfets et au Préfet).

Dans certains cas, d'autres agents, ayant des compétences diverses, peuvent intervenir, comme en témoigne un responsable d'UT : « *On va accueillir pour le sud du département une nouvelle chargée de mission ex DRIRE, cela va me permettre de dégager du temps humain dans le nord* ». *Un adjoint précisera, quant à lui :. « Je suis appuyé par un agent qui maîtrise très bien l'analyse financière des projets et qui travaille bien l'instruction des projets en amont des comités d'engagement ; je m'appuie sur le CMAT et les inspecteurs du travail pour apprécier la viabilité du projet d'une entreprise : en général ils connaissent l'entreprise* ».

En synthèse, les fonctions occupées par l'UT dans le dispositif sont réparties entre trois ou quatre personnes au maximum, mais représentent dans tous les cas moins d'1,5 équivalent temps plein.

De ce fait, les Unités territoriales doivent pour apporter une efficacité certaine au dispositif chercher à s'appuyer de manière très opérationnelle sur des relais d'action (acteurs locaux, prestataires privés, …) qu'elles coordonneront et piloteront au mieux.

Les fonctions de contrôle des procédures, de co-pilote et d'animateurs opérationnels des conventions apparaissent donc comme prioritaires pour les UT.

3.1.5 Dans certain cas, une contribution des UT au choix et au pilotage des prestataires

En de nombreux cas, le choix du prestataire de revitalisation est légalement mais aussi concrètement, sur le terrain, le seul fait de l'entreprise.

On note cependant que selon le niveau de confiance acquis dans le cadre de la relation et de la négociation avec l'entreprise, certaines Unités territoriales participent à la sélection et au choix des prestataires auprès d'entreprises.

« *Soit l'entreprise a déjà un prestataire, soit nous proposons nous mêmes un cabinet soit nous faisons un appel d'offre* » ; « *On participe à la sélection du prestataire….pour les conventions nationales on ne choisit pas le cabinet, ou alors on propose à l'entreprise un cabinet. On est dans la plupart des cas impliqués dans la sélection* ».

En lien avec les éléments indiqués au point 1.1.4, on note que certaines UT s'appuient sur les prestataires de revitalisation : « *De toute manière, je n'ai pas les ressources en interne, alors je suis obligé de faire travailler les prestataires. Je les connais et ils savent que je participe à la sélection auprès de l'entreprise* » ; « *Sur les conventions de revitalisation, je demande systématiquement un cabinet. On n'a plus de fonctionnaires, on n'a pas les moyens d'assurer le secrétariat. Je demande aux*

cabinets de faire le tour des élus, de rencontrer les acteurs locaux pour faire émerger des projets en amont de la signature des conventions ».

En référence à ce témoignage, on note que le niveau de contribution et d'implication possible des UT (en lien avec les sous-préfets) dans le co-pilotage rapproché des prestataires de revitalisation auprès des entreprises constitue sans doute un déterminant de la pertinence et de l'efficacité des plans d'actions contenus dans les conventions de revitalisation. L'adjoint d'un responsable d'UT souligne ainsi : « *Il faut des cabinets et il faut surtout les piloter pour avoir de très bons résultats ».*

3.2 L'articulation des échelles territoriales d'intervention au sein de la DIRECCTE

De manière générale et avant la mise en œuvre des DIRECCTE, la gestion, l'animation et le suivi des conventions de revitalisation semblent davantage avoir été le fait principal de l'échelon départemental occupé par les ex DDTEFP. Comme indiqué précédemment l'échelon départemental *via* les UT constitue dans tous les cas aujourd'hui la cheville ouvrière incontournable et indispensable au pilotage, à l'animation et au suivi de proximité du dispositif par l'Etat.

Par ailleurs, l'échelon régional des DIRECCTE constitue le lien entre les services déconcentrés du ministère et le Préfet de Région. En cela, l'échelon régional est le niveau sollicité par les Préfets de Région en appui à la gestion concrète des dossiers de revitalisation suivis par la Préfecture : « *Lors du COPIL de février 2009, le Préfet m'a demandé de prendre contact avec le cabinet « H », prestataire de l'entreprise « Y » afin de travailler à la fois comme sparing partner et comme challenger du cabinet, dans sa mission d'accompagnement de l'entreprise dans l'expertise des possibles repreneurs du site. J'ai donc participé à 10 réunions avec le cabinet « H » afin de rencontrer les prétendants à la reprise du site. Le Préfet voulait un avis neutre forgé par les services de l'Etat et contrôler ainsi au mieux la viabilité des projets en évitant toute manipulation* » (responsable de pôle 3 E).
Par ailleurs, le niveau régional constitue également *via* le système d'information et les bilans adressées à la DGEFP la courroie de transmission au national des réalisations du dispositif.

Depuis la mise en œuvre des DIRECCTE et la constitution des pôles 3 E, la recherche de convergence d'action et d'articulation renforcée du dispositif entre échelles territoriales constitue une tendance de fond : *«Le niveau régional est désormais très présent sur les conventions de revitalisation et travaille à des indicateurs précis ou bien à une capitalisation (élaboration du guide des bonnes pratiques). Cela est très récent ; jusqu'à fin 2009, chaque UT se débrouillait dans son coin avec les revitalisations* » (UT).

Les services Mutations Economiques et Accompagnements des Territoires (MEAT) rattachés au pôle 3 E sont désormais mobilisés sur les conventions de revitalisation dans le cadre de fonctions :

- De développement de la lisibilité des pratiques départementales (recensement des pratiques des différentes UT de la région)
- De capitalisation : formalisation des guides des bonnes pratiques, étude des contenus d'actions des conventions, etc.
- D'ingénierie de pilotage et de suivi du dispositif à l'échelon régional et départemental (ex : mobilisation des UT pour l'identification, la capitalisation et la définition d'indicateurs de pilotage et de suivi).

En synthèse, il semble important de retenir de cette partie l'importance des liens et des canaux d'échanges d'information, mais aussi de mise en cohérence des interventions et des rôles entre :

- Les deux échelles territoriales d'intervention de la DIREECTE : échelle régionale et échelle départementale ;
- Le niveau régional de la DIRECCTE et le SGAR.

Il arrive que la formalisation des postes et les modalités d'affectation soient elles-mêmes au cœur de ces articulations, comme l'indique l'exemple suivant : *« Je suis chargé de mission développement économique au SGAR à mi-temps et chef du service développement des entreprises (ex DRIRE) à la DIRECCTE sur mon autre mi-temps. Mon poste me permet de voir ce qui se passe dans les conventions de revitalisation et de faire le lien avec le SGAR et les projets régionaux portés par le Préfet ».*

3.3 L'articulation des compétences Emploi/Industrie dans le cadre des conventions de revitalisation

Au sein des UT l'articulation des interventions entre les fonctions d'animation des territoires et les fonctions de contrôle de l'inspection du travail semble s'opérer relativement bien sur le dispositif - celui-ci étant généralement suivi directement par les responsables d'UT ou bien leurs adjoints.

Qu'en est-il de l'articulation des interventions sur le dispositif entre les agents travaillant historiquement sur l'emploi (ex DRTEFP et ex DDTEFP) et les agents travaillant historiquement au développement économique et à l'industrie (ex DRIRE) ?

Sur la durée, on observe selon les territoires une implication variable des agents de l'ex DRIRE dans le dispositif. Citant les bonnes pratiques énoncées par les acteurs, on constate, sur certains territoires, une véritable collaboration entre ex DDTEFP et ex DRIRE :

- Dès le projet de convention : « *En 2006, la DRIRE n'était pas associée. Cela a commencé en 2007 du fait de l'arrivée de Mme H à la DRIRE et du nouveau DDTEFP. Dès lors, il y a eu une véritable association des ressources de la DRIRE. On recevait les projets de convention et les chargés de mission donnaient leur opinion en apportant leur vision de l'industrie dans le département et leur connaissance du tissu d'entreprises* » (chef de service développement des entreprises).
- Dans le dispositif de mise en œuvre et le choix des actions : *« On recevait les projets d'entreprise en amont et on participait aux comités de suivi en apportant notre connaissance de l'entreprise ».*
- Dans la mise en cohérence des interventions entre DDTEFP et DRIRE : *« On travaillait beaucoup ensemble, on se voyait toutes les semaines. Du coup on associait la revitalisation aux actions collectives portées par la DRIRE ».*

Dans le cadre de la RGPP et de la constitution des DIRECCTE, des mouvements de personnel ont pu être opérés bousculant les articulations existantes et les bonnes pratiques mentionnées ci-avant.

On notera également que l'histoire de l'organisation du travail des services de l'Etat a impulsé des complémentarités d'intervention certaines sur le dispositif entre DDTEFP et DRIRE mais que celles-ci n'ont pas forcément été naturelles entre DRTEFP et DRIRE. Le dispositif repose en effet très fortement sur le niveau départemental.

Ce constat appelle une attention particulière quant à la nécessité, au sein des pôles 3 E, de garantir la convergence des compétences emploi/industrie sur le dispositif au niveau régional.

4. Entreprises

4.1 Quelle préoccupation « citoyenne » et « responsable » ?

La plupart des entreprises concernées par les monographies réalisées dans le cadre de l'étude apparaissent, de par leur taille et leur histoire, comme des « institutions locales » au niveau territorial. Lors des fermetures de sites, mais aussi lors des plans de restructuration en période de crise compte tenu des incertitudes sur l'avenir qu'ils peuvent susciter, c'est alors un pan de l'histoire locale qui tombe.

Dans le cadre de la revitalisation, les entreprises peuvent avoir le souci de « réparer » une image dégradée suite au PSE. Elles peuvent également anticiper cette modalité « de réparation » en conduisant, en amont de la convention, des actions de revitalisation. Plusieurs représentants d'entreprises ont ainsi fait valoir leur « intérêt » vis-à-vis du dispositif et la volonté de se présenter comme « socialement responsable »:

« *Nous n'avons jamais contesté le fait d'être assujetti car nous le faisions de toute façon de manière volontariste. C'est ce que j'avais dit à la préfecture à la première réunion ; mais on était dans une période d'assujettissement systématique dans le département. C'était moins une négociation qu'une discussion sur un terrain d'entente mutuelle. J'ai expliqué tout ce qu'on faisait pour attirer la clémence, mais on n'allait pas se battre* » (entreprise).

« *Nous avons à préserver notre image de responsabilité sociale. Nous sommes un produit de consommation courante, nous vendons nos sucres et notre nom est dans toutes les grandes surfaces. Je pense que je dois à mon patron de ne pas écorner son image. Nous effectuons des opérations de restructuration parce que la vie économique est ainsi faite. Notre environnement change et nous devons nous adapter sans cesse. Nous ne sommes pas philanthrope, mais nous le faisons de manière socialement responsable. Quand je fais un plan de sauvegarde de l'emploi, je veux que mes salariés puissent partir en ayant compris que l'entreprise ne les a pas mis à la porte, ne les a pas "jetés sur le trottoir" avec un gros chèque. Je me sens personnellement impliqué. Et j'ai un mandat complet de mon patron pour faire les choses de manière humaine. Je m'interdis de me déresponsabiliser. Encore une fois, je sais que nous avons une obligation financière, mais derrière cette obligation financière, il y a d'abord et avant tout des recréations d'emploi. Il ne faut pas perdre de vue ce qu'est fondamentalement une convention de revitalisation. Ce n'est pas une pénalité à la charge de l'entreprise, mais ça peut le devenir* » (entreprise).

« *Ce qui est important, c'est l'axe que le groupe veut défendre, c'est-à-dire la responsabilité sociale, travailler vers l'emploi* » (groupe).

« *Au-delà de la revitalisation nous avons, en tant qu'entreprise responsable, mené cette recomposition industrielle qui a nécessairement eu un impact sur la région. Nous sommes présents sur la région et nous sommes un acteur responsable dans cette région. Je crois que le fait de pouvoir aider à développer des activités industrielles, pas forcément automobiles, mais industrielles, voire d'autres, pour compenser ou en tout cas faciliter certaines opportunités, est une bonne chose. Cela fait partie de notre politique d'acteur responsable de la région.* » (entreprise).

Si les entreprises entendent satisfaire leur obligation, elles mettent l'accent pour la plupart sur les éléments de négociation qui pourront conduire à un accord « gagnant-gagnant » : « *Nous avons satisfait l'obligation parce que nous devions le faire, mais c'est gagnant-gagnant pour nous, en termes de relations avec les pouvoirs publics. Il y a également un intérêt en termes économiques : nous travaillons à créer du développement économique au niveau local. J'ai besoin de*

l'accord des pouvoirs publics, de subventions… Et nous essayons de vendre ce site aux collectivités locales... donc c'est de la négociation… » (entreprise).

Dans les différents cas étudiés, la nature de la restructuration, et en particulier, le fait que celle-ci prévoit ou non une fermeture totale du site, se traduit effectivement par des conventions sensiblement différentes, et des modalités d'implication de l'entreprise particulières, qui traduisent elles aussi le lien de l'entreprise à son territoire d'implantation. Les entreprises en témoignent également en creux. La revitalisation d'un groupe porte, par exemple, sur des bassins d'emploi dans lesquels il n'est pas implanté. Cela a un impact sur la conduite des actions de revitalisation : « *Quand ça se passe autour d'un de nos sites, on est dans la pérennité de l'action, on est obligé que cela se passe bien. Nous ne sommes pas dans la même posture* [lorsqu'il n'y a pas d'établissement présent] » (groupe).

4.2 Quelle implication dans les dispositifs mutualisés ?

Dans le dispositif de mutualisation en Ille-et-Vilaine, les entreprises assujetties font partie du comité d'engagement qui prend les décisions relatives aux projets bénéficiaires des subventions à l'emploi.

L'engagement des entreprises qui adhèrent au fonds (entreprises dites contributrices) consiste à verser la contribution financière définie dans la convention de revitalisation à l'Agence des Services de Paiement. Cette somme doit être reversée sous la forme de subventions directes à l'emploi à des entreprises dites bénéficiaires ayant soumis des projets de créations d'emploi au comité d'engagement. Pour que l'entreprise soit libérée de son obligation, il faut qu'elle ait versé la totalité des fonds (« compteur fonds ») et que ces fonds aient pu trouver à se déployer dans des projets de création d'emplois (« compteur emplois »). De la sorte, l'entreprise contributrice est sensée avoir contribué à la création d'autant d'emplois qu'elle en a détruits.

Pour chaque projet aidé, le montant de l'aide et le nombre d'emplois recréés sont imputés de façon *ad hoc* aux entreprises contributrices, *au prorata* du montant de leur engagement financier et des emplois que chacune doit contribuer à créer (voir monographie Ille-et-Vilaine pour plus de détails). Il y a donc une répartition des fonds distribués et des emplois aidés aux entreprises contributrices selon leur part dans le fonds mutualisé. Les montants distribués aux entreprises bénéficiaires sont déduits des obligations des entreprises contributrices et calculés proportionnellement à la contribution de l'entreprise et à son obligation de recréation d'emplois.

Cette « individualisation » *ad hoc* dans la gestion des fonds répond au souhait des entreprises qui ont pu participer à la conception même du dispositif mutualisé. Selon la préfecture : « *Les entreprises nous ont dit, nous on ne peut pas, en trésorerie, tout vous verser au départ ; il faut d'une part qu'on vous verse par tranche et d'autre part qu'on ait un regard absolu pour qu'on puisse à tout moment rendre compte à notre conseil d'administration du fait que notre argent est bien utilisé à des actions de revitalisation parfaitement identifiables. On ne peut pas dire, on cofinance une espèce de revitalisation départementale. Donc tout le monde était d'accord pour les avantages de la mutualisation parce que, pour les entreprises, cela leur faisait beaucoup de pertes de financer à chaque fois des cabinets x ou y pour faire des choses que les voisins avaient déjà faites mais elles avaient quand même vis-à-vis de leur conseil d'administration et de leurs comptes sociaux nécessité de suivre leur argent et leurs actions. Donc il a fallu trouver un système qui mutualise des fonds, qui mutualise la décision et qui permette un suivi, une sorte de comptabilité analytique, et des*

versements par les entreprises, en les individualisant, et des actions qui étaient suivies par chaque entreprise de telle sorte qu'elle puisse dire : mon million, il a été versé à telle et telle date et il a servi pour telle et telle action, même si c'est en fait des quotes-parts pour une action qui a été financée par plusieurs ».

Les entreprises contributrices sont de droit dans le comité d'engagement et disposent d'un droit de veto dans la sélection des projets. Elles disposent des bilans effectués par l'agence de développement permettant de considérer les types d'emplois et d'activités qui ont été soutenus. Pour la direction de l'entreprise, il était important que les activités industrielles constituent une priorité ainsi que les projets développés sur la zone de Rennes. « *Nous souhaitons revitaliser dans le domaine industriel. Ce qui me plaisait c'était le travail préparatoire fait par Idéa 35 avec une validation du comité d'engagement. Si moi, entreprise, je n'étais pas d'accord, à condition d'argumenter bien sur, je pouvais exprimer un veto. Ca, c'était ce que je souhaitais* » (DRH Entreprise). C'est donc la mobilisation de ses compétences sur la qualification des projets et le fait que l'entreprise puisse « garder la main » qui intéresse et convainc l'établissement d'adhérer au dispositif mutualisé.

4.3 Le cas des conventions nationales

L'élaboration de conventions cadre au niveau national peut apparaître pour les groupes comme un moyen de « prendre la main » sur les négociations qui leur échappent au niveau local, que ce soit en termes financiers ou au niveau des types d'actions qui peuvent être engagés : « *Il y a un groupe de travail nommé sur toutes les questions de conventions de revitalisation sur la France entière (sachant que seuls les Français ont ces obligations). Dès le début nous avons voulu faire une convention cadre car les problèmes se posent sur toute la France. Nous voulions avoir des règles de calculs claires sur les régions concernées. Nous intervenons en amont, au ministère. Le débat était bilatéral au début (groupe et ministère), puis les DIRECCTE et préfets interviennent pour discuter des taux. Le travail devient interrégional* » (Groupe).

La négociation d'une convention cadre nationale permet aussi au groupe de proposer des actions de revitalisation sur des sites ciblés, de façon à être exonéré sur d'autres : « *Nous avons signé fin d'année 2008 une convention nationale avec l'Etat. Celle-ci prévoyait que, sur les deux bassins sur lesquels nous voulions travailler, nous puissions signer une convention nous obligeant à mettre en place une démarche de GPEC territoriale, aidés par un cabinet dispose d'outils efficaces. Il était également prévu de signer une convention de mise à disposition de personnel sur un troisième bassin d'emploi. Cela nous exonérait de payer la taxe pour les autres sites sur lesquels il y avait de toutes façons des suppressions d'emplois. Nous avions déjà eu des conventions locales, puisque nous faisons des plans depuis 2005, mais c'était à discrétion du Préfet ? C'était une pénalité que nous payions - entre 2 et 4 fois le Smic – et ça s'arrêtait là. Là, locaux nous ont aidés pour transformer cette taxe en valorisation de leur territoire. Il y avait donc un intérêt à négocier, même si on n'arrivait pas aux sommes plafonds. Mais il y avait un intérêt à récupérer la somme qui leur était due, puisque les emplois étaient supprimés sur leur territoire et représentaient donc un manque à gagner réel pour l'ensemble du territoire* » (groupe).

La convention-cadre peut servir à « cadrer », orienter, « *donner les grands axes* », tandis qu'une « *liberté totale est donnée au niveau local pour le choix des actions* » (groupe). La convention cadre, dans cette perspective, sert à promouvoir un ensemble de mesures, en lien par exemple avec la politique jeune ou en faveur du handicap mais aussi à identifier, par le groupe et avec l'aval de la DGEFP, le type d'actions susceptibles d'être valorisées comme actions de revitalisation dans les conventions.

4.4 Territoire et PSE : le point de vue de l'entreprise

Lorsque les entreprises affichent une préoccupation « d'entreprise responsable », elles ont souvent exprimé le fait d'avoir rencontré des difficultés pour faire accepter l'obligation de revitalisation aux représentants de leurs salariés et avoir eu à leur expliquer en quoi devait consister la revitalisation : « *La difficulté, c'est que nos partenaires (sociaux : OS) ont du mal à comprendre qu'on ne fasse pas de la revitalisation pour nous-mêmes. Quand on fait une action sur l'aéronautique, on a du mal à expliquer ce que vient faire l'aéronautique dans l'automobile. Il est parfois difficile d'expliquer que les sommes versées sont là pour revitaliser autre chose que nous-mêmes. C'est un problème de compréhension entre l'entreprise, ses salariés et l'extérieur. Nous travaillons pour le territoire, pour la nation, et pas pour le groupe en l'occurrence. Nous faisons aussi un peu de la communication entre l'Etat et nous, et les partenaires sociaux sont présents. On échange, c'est très important pour nous. Mais il est évident que sur chaque site, il n'y a pas eu d'échange point par point.* » (groupe).

Si la restructuration consiste en une fermeture d'usine, la revitalisation peut venir « aider », accompagner le PSE. Dans l'un des cas étudiés, les premiers échanges entre l'entreprise et l'Etat à propos de la revitalisation interviennent un an avant la notification du PSE. L'idée était, *via* une réflexion sur la revitalisation en amont du PSE, de « *faire émerger des emplois susceptibles d'être offerts aux salariés* » dans le cadre de la conduite du PSE. « *Faire de la revitalisation peut aider à votre PSE. Le temps de réalisation du PSE est différent du temps des projets industriels. C'est là un facteur dur, qui présente une difficulté très importante et nous avons fait cela très en amont* ». Dans ce cas précis, dans lequel l'entreprise quittait son site, un repreneur aura ainsi été trouvé - sans être totalement assuré toutefois - *avant* la signature de la convention.

Un groupe va plus loin dans cette démarche en gérant explicitement un calendrier relatif au processus de restructuration dans son ensemble où la revitalisation anticipe les suppressions de poste : « *Le dispositif de revitalisation est très positif de mon point de vue : pour une fois nous travaillons en amont de la suppression de postes. Mais c'est chronophage, et c'est beaucoup de négociation parce que parler de manière positive en disant " on s'inquiète de l'emploi de demain sur nos sites, et on voudrait préparer les gens à leur reconversion" cela ne passe pas. Cela génère de l'inquiétude et de la méfiance. C'est pour cela qu'il faut le faire quand tout va bien. Fin 2008 était un moment opportun pour nous : nous ne nous étions pas caché, auprès de l'Etat, de ce que nous risquions d'en " remettre une seconde couche" en 2009. Mais à l'époque, il y avait sur l'un de nos sites 53 emplois supprimés dont les 2/3 gérés dans le cadre du volontariat. Il faut donc, en parallèle, engager le travail avec un cabinet ou un autre, et laisser du temps aux salariés dans leur volontariat, il faut que ce soit concomitant. Il faut aussi vis-à-vis du personnel sur les sites, que les organisations syndicales puissent dire " ne vous inquiétez pas on s'occupe de vous aussi à l'extérieur ". Sinon, les gens ont tendance à partir avec un chèque et on ne s'en occupe plus* » (groupe).

Des groupes peuvent entendre satisfaire à leur obligation légale et préserver leur image vis-à-vis du territoire en procédant, par anticipation, à la réalisation d'opérations de revitalisation. Celles-ci sont alors déjà inscrites dans les plans de restructuration. Dans un cas, l'anticipation s'est traduite par la conclusion, au niveau national, d'une « *convention sur l'anticipation de la mise en œuvre d'actions de revitalisation* » et renvoie au plan de départs volontaires mis en œuvre par le groupe, qui n'est pas achevé lors de la mise en place de la convention nationale. L'action mise en œuvre est directement associée pour les dirigeants au motif de la restructuration, à savoir la décroissance structurelle des marchés : « *Aujourd'hui, finalement on est tout aussi nombreux, mais il y a moins de véhicules et ils se vendent moins. Il n'y a*

pas de marché de croissance en France. Nous tenons donc à signer des accords GPEC, pour préparer tranquillement nos personnes à se projeter dans d'autres métiers que dans l'automobile. Mais les gens ont beaucoup de mal à comprendre et à accepter cela. J'insiste beaucoup pour qu'ils fassent des bilans de compétences, des VAE, pour qu'ils sachent que, même s'ils ont l'impression qu'ils font des gestes répétitifs pendant 20 ou 30 ans, ils ont une vraie valeur ajoutée. Le tout c'est d'accepter qu'ils puissent entendre le fait que demain on n'ait pas besoin d'eux, et que c'est à nous de les accompagner très en amont. Ç'est la difficulté de nos métiers : anticiper au maximum et préparer les esprits notamment sur des sites un peu vieillissants. Les sites d'avenir sont ceux qui restent à côté des constructeurs automobiles, mais ils risquent sans doute de devenir plus petits. La troisième motivation a été de dire, travaillons sur les bassins d'emploi qui seraient sujets à supprimer des emplois à terme afin d'éviter au maximum le non-reclassement des gens à l'extérieur de leur site. Et c'est dans le cadre de ces trois options que nous avons lancé une démarche vis-à-vis de l'Etat pour pouvoir, de manière innovante, par l'anticipation et avec les outils que nous proposions, engager une négociation, aussi financière, sur notre obligation de revitalisation. Il est normal que dans le bassin d'emploi où l'on supprime des effectifs, nous soyons pénalisés d'une taxe qui va jusqu'à 4 fois le Smic par suppression de postes. Mais plutôt que de payer cette taxe à l'Etat, nous avons souhaité le valoriser, pour savoir comment cela serait dépensé et donc participer à la visibilité des emplois dans les bassins d'emploi concernés » (groupe).

L'action de GPEC territoriale est confiée en totalité à un cabinet, à qui reviennent les montants financiers de la convention de revitalisation. Cela n'empêche pas l'entreprise d'être impliquée dans l'action lors du suivi des groupes de travail, parce qu'elle y voit, notamment, un lien direct avec la gestion de son PSE : « *Quand on fait des PSE, on prend des cabinets de reclassement qui rencontrent les gens, qu'ils mettent en contact avec les offres d'emplois du territoire en les accompagnant pour essayer de trouver plus facilement du travail, mais il n'y a pas de prospective : quand on va à la MDE, ils ne savent pas nous dire " vous allez supprimer ces postes dans six mois, or je sais que telle autre société va devoir créer trois emplois, ou qu'il y a un départ en retraite. Il faudrait donc que vous puissiez former telle personne aujourd'hui, pour qu'elle soit prête dans six mois, à prendre cet emploi là". Il y a un problème de transition entre les postes que nous supprimons aujourd'hui et les postes qui seraient à créer. Cette action de GPEC territoriale a donc permis de faire une photo, grâce à l'adhésion des entreprises locales. En effet, si nous n'avons pas leurs bases de données, ou si elles ne réfléchissent pas de cette manière-là, la démarche ne peut qu'échouer. Cela a donc permis de mettre en évidence une sorte de dysfonctionnement sur les perspectives d'emploi. La MDE l'a bien accepté, même si nous avons fait un peu d'ingérence (c'est leur « métier » de pouvoir faire cela). Elle a également accepté les outils mis à disposition. Il y avait également quelques politiques qui adhéraient complètement à la démarche* » (Groupe).

Il existe aussi des configurations dans lesquelles l'implication de l'entreprise découle « naturellement » de l'intégration des actions de revitalisation dans un continuum de réorientation stratégique. Confrontée à une baisse brutale de son carnet de commandes du fait d'un contexte concurrentiel accru et de la crise économique mondiale, une entreprise a pu délaisser les activités de type mass-market pour se réorienter vers des secteurs de niche. La restructuration passe par la mise en place d'un PSE qui impacte directement un site avec 145 suppressions d'emplois sur les 480 que compte le site. Les dirigeants du site ont alors décidé de travailler en parallèle sur le PSE et la revitalisation dans une optique de sauvegarde et de valorisation de la compétence collective de ses salariés (uniquement des ingénieurs et cadres) : « *La première chose a été de convaincre le corporate, en leur faisant comprendre que de toutes façons, on allait payer. Quitte à payer, autant le faire intelligemment en préservant l'image de l'entreprise et en faisant quelque chose qui permette de redémarrer l'entreprise par la suite. Même si dans le global de la restructuration, la revitalisation n'est pas grand chose (800 K€ sur 20 millions), il faut être persuasif pour faire comprendre que ça va pas être un surcoût à la fin. On a travaillé en parallèle sur le PSE et la convention de revitalisation, on a même engagé des actions*

de revitalisation avant même d'avoir signé le PSE, avec la bénédiction de l'Etat. Sur le volet revitalisation on a eu une approche particulière : se poser la question de la revitalisation à la fin, après la destruction des emplois, ce n'est pas très malin. Ce n'est pas parce qu'on arrête une activité que les compétences collectives ne sont pas à valoriser. La fenêtre de temps est très courte pour la revitalisation, surtout quand vous avez des compétences rares : beaucoup n'attendent pas la conclusion du PSE pour allez voir ailleurs… Si vous voulez sauvegarder une compétence collective, il y vraiment urgence pour garder les équipes. Une fois que le processus est enclenché, l'individu est dans une situation de risque potentiel, il va regarder son intérêt propre. Donc c'est très compliqué d'aller sur des projets collectifs, a fortiori s'il faut négocier en parallèle sur des indemnités. On a beaucoup axé la communication interne là dessus, on a essayé d'expliquer les choses aux partenaires sociaux, on a eu très tôt eu des discussions avec la Préfecture et avec les élus, tout le monde était d'accord pour dire que ce n'était pas nécessaire d'attendre pour faire la revitalisation. » La convention de revitalisation en question va ainsi intégrer des « actions par anticipation de soutien à la création d'entreprise », à travers l'accompagnement de projets d'essaimage portés par une partie du personnel de l'entreprise. Si la préoccupation « citoyenne » est bien présente dans les motivations des responsables du site (un établissement historique implanté depuis plus de 70 ans), l'essentiel réside bien dans la manière dont ils parviennent à démontrer qu'une partie au moins des actions de revitalisation peuvent conforter la stratégie de l'entreprise : « *L'image locale c'est important mais ça ne fait pas le business plan* ». Il leur faut donc réussir à opérer la « traduction » d'une obligation juridique en un intérêt économique entendable par les dirigeants du groupe : « *A la base, il y a des compétences issues de l'entreprise. Si on les externalise tout en les gardant sous la main, c'est une forme de variabilisation des coûts. Ca, au niveau du groupe, on l'entend* ».

4.5 Anticipations et valorisations ex post

Les entreprises se qualifiant d'acteurs « socialement responsables » mentionnent très régulièrement mener des actions de revitalisation dans leurs pratiques habituelles. Dès lors, elles vont pouvoir chercher à faire valoir lors des négociations des conventions qu'elles remplissent « en amont » leurs obligations de revitalisation par leurs actions passées. L'une d'elles indiquait ainsi : « *On a déjà fait la revitalisation* via *la plate forme d'initiative locale depuis 1995* ». Ces actions seront alors intégrées et valorisées dans les conventions de revitalisation.

Pour ce qui concerne les grands groupes, en phase de restructuration permanente au niveau national, la revitalisation des territoires apparaît davantage comme un élément intégré à la gestion de la chronologie des restructurations. Dans ce continuum, plans de restructuration et conventions de revitalisation s'entremêlent inévitablement, du point de vue des actions et des mesures mises en œuvre comme des différents temps ou rythmes qui se font écho : celui de la gestion et celui du droit notamment.

Une direction de groupe met ainsi l'accent sur ce qu'elle appelle « le process » des conventions et la mise en place des déclinaisons locales. Dans la chronologie des différentes conventions, elle peut ainsi accorder ce « process » aux obligations légales qui lui incombent, en réalisant par anticipation des opérations qui pourront, *ex post* et le moment venu, être effectivement qualifiées d'opérations de revitalisation, valorisables donc comme telles dans la convention de revitalisation. L'important pour le groupe est que son image vis-à-vis de la revitalisation soit préservée et que le processus de mise en œuvre des obligations légales soit enclenché le plus rapidement possible : « *Si on prend l'exemple de ce site, la convention cadre est signée le 17 novembre 2008, la 1ère réunion locale a lieu le 5 février 2009, la 2ème le 26 mars, la 3ème le*

16 avril, et le projet de convention locale dans le département est validé par la Direction départementale du travail le 12 mai. Qu'ensuite, la signature ait lieu en novembre, pour moi cela est un autre débat, c'est le délai administratif pour choisir la date en commun. Ca n'empêche pas dans mon esprit de travailler entre temps. Ca ne ralentit pas le process ». Le groupe est ainsi en relation avec l'ensemble des acteurs locaux et suit l'avancement des signatures des conventions locales, en assistant à « quelques réunions » organisées au niveau local pour le suivi des déclinaisons de la convention. La gestion du calendrier des conventions de la part du groupe consiste à « caler » ou inscrire les actions mises en œuvre dans le « temps administratif » : « *Il y a toujours nécessairement dans cette affaire un temps administratif. On en revient toujours au délai d'un an pour la convention nationale, puis 1 an pour la déclinaison locale, mais ça n'empêche pas de commencer avant* ».

L'assujettissement peut aussi être considéré comme une taxe injustifiée compte tenu des actions que le groupe mène par ailleurs : « *Au début, on a mal vécu la première approche : on nous a dit "vous êtes un grand groupe, vous êtes représentatif, il faut vous sanctionner au taux le plus fort", on l'a très mal vécu. On a réussi finalement à arriver à quelque chose de moins lourd, mais il n'en reste pas moins, que dans notre esprit, les 1,5 millions Euros, c'est une taxe, un impôt non justifié, compte tenu de tout ce qu'on a dépensé par ailleurs. Par ailleurs, à l'époque, on savait qu'on supprimait des postes mais on savait qu'on ne créait pas de problèmes d'emploi. Donc on vivait assez mal la convention de revitalisation. Puis ça a évolué, entre temps ça a changé, il a fallu s'adapter, et on a essayé de faire des choses. On a changé d'avis. Plutôt que de râler, essayons de faire des choses* » (groupe). Finalement, les actions inscrites dans la convention vont viser particulièrement les PME constituant le réseau local de l'entreprise. Les conventions – nationale puis locale – font suite ici à un plan de restructuration, établi à l'échelle européenne et qui concerne trois sites français. Ce plan vise notamment à réorganiser la chaîne de sous-traitance de l'entreprise. L'inscription de la convention de revitalisation dans la ligne stratégique du plan de restructuration est, dans ce cas, particulièrement manifeste. Le projet de revitalisation, ici, sert directement le « territoire » de l'entreprise, ou encore « *le périmètre de l'entreprise étendue* » : « *On a lancé des actions pour aider les entreprises à mieux vivre notre nouvelle façon de travailler, notamment une aide à l'homogénéisation des outils informatiques. On soutient nos sous traitants, on a lancé un certain nombre d'actions pour aider les sous traitants* » (groupe).

5. Prestataires

5.1 C'est quoi le "métier" de la revitalisation ?[66]

Invités à expliquer « leur métier », les consultants rencontrés dans le cadre de cette étude mettent souvent spontanément en avant des éléments de discours que l'on retrouve aussi fréquemment du côté des pouvoirs publics : l'obligation de revitalisation est certes une contrainte qui pèse sur les entreprises implantées en France, mais le savoir-faire des cabinets est de transformer cette contrainte en opportunité, à la fois pour l'entreprises assujettie et pour le territoire

- pour l'entreprise assujettie, il s'agit bien sûr en premier lieu de restaurer une image ternie par les licenciements et de faire valoir auprès des élus et des institutions le fait que l'entreprise assume sa responsabilité sociale. Cette dimension « RSE », évidemment très liée à des enjeux de communication, est toujours présente mais elle n'est parfois pas la seule : quand les conditions s'y prêtent — et notamment, font valoir les cabinets, quand ils interviennent suffisamment en amont — les actions de revitalisation peuvent s'inscrire, voire faciliter, les plans de redéploiement stratégique des entreprises (par exemple en permettant de l'essaimage d'activités).
- pour le territoire concerné, « *la revitalisation c'est une opportunité pour le territoire de se faire accompagner dans sa stratégie, et de combiner une aide au développement des PME, qui par définition sont un peu courtes en termes de ressources financières et de conseil, une aide à la création d'entreprise ou de start-up, un appui le cas échéant pour donner un coup de pouce à des projets d'implantation* » (cabinet).

Dans cet exercice, tous les cabinets ne font pas valoir les mêmes atouts. A tort ou à raison, les pouvoirs publics ont tendance à opérer une distinction entre des cabinets « spécialisés dans la réindustrialisation », des cabinets « experts en ingénierie financière » et des cabinets « orientés RH/emploi », pour lesquels l'activité de revitalisation est le prolongement d'une activité de reclassement. S'agissant de la valeur ajoutée des actions de revitalisation, les consultants tendent logiquement à la situer dans les points forts de leur propre offre de service : capacité à inscrire les actions de revitalisation dans la zone de convergence entre stratégie de l'entreprise et stratégie de territoire, capacité à maîtriser tous les maillons de la chaine depuis la négociation du PSE, à articuler différents dispositifs en fonction des besoins des entreprises, ingénierie financière, etc.

Il est intéressant de constater que ces éléments de différenciation occupent une grande place dans les argumentaires déployés par les consultants. Faut-il y voir une réaction à la connaissance acquise par les pouvoirs publics ces dernières années sur les prestataires privés et la manière dont le marché de la revitalisation fonctionne ? En tous cas l'image de généraliste des plus gros cabinets, en particulier de ceux en capacité d'intervenir aussi bien en appui à la négociation du PSE, en reclassement qu'en revitalisation, semble être devenue

[66] Cette synthèse combine les éléments issus d'entretiens *avec* les cabinets privés, et des éléments extraits de nos entretiens avec l'ensemble des acteurs concernés *sur* l'activité de ces cabinets (qui sont évidemment souvent plus riches).

davantage un handicap qu'un atout, ce qui les contraint à souligner qu'ils ne savent pas et ne souhaitent pas tout faire : « *Notre « cœur de métier » c'est le conseil et l'accompagnement stratégique des entreprises, et c'est là où on peut apporter le plus de valeur ajoutée et éviter les effets d'aubaine. Quand on coince, quand il y a besoin de conseil plus spécialisé (RH, innovation) on transmet le flambeau, on le donne à un autre cabinet. Il y a des choses qui relèvent de l'activité dans le cadre de la convention, et dans ce cas on le fait. Mais quand il y a des besoins d'interventions lourdes, on ne le fait pas, on passe un appel d'offres et on n'y répond pas. On essaie de faire les choses proprement. On va du coup mettre à disposition du temps de conseil pour appuyer les entreprises sur une thématique particulière* » (cabinet). A l'inverse, les cabinets de second rang (par la taille), souvent fondés par des consultants issus des leaders du marché, mettent en avant des atouts et des savoir-faire pointus : prospection de projets d'implantation à l'international, ingénierie financière, accompagnement des chefs d'entreprise, etc. : « *notre rôle c'est de travailler avec les chefs d'entreprise pour transformer un projet fragile en projet bankable, c'est ça la valeur ajoutée. Si notre seul rôle c'est de faire un joli PPT en recopiant les données de son expert-comptable, ça va rien changer ; on fait évoluer le fond du projet en travaillant avec le chef d'entreprise ; au final, le projet pourrait être financé par n'importe quel banquier, mais entre-temps on l'a fait progresser ; les conditions financières « attractives » c'est pas l'important, ce qui est important c'est l'accompagnement et l'ingénierie* » (cabinet).

Dans tous les cas, tous prétendent faire du « sur-mesure », en tenant compte à la fois des spécificités de l'entreprise et des caractéristiques de l'environnement local. Pour autant, les « sceptiques » (qui se recrutent aussi bien dans les rangs de l'Etat que des collectivités, et de certains consultants) font valoir qu'au final, la différence entre les uns et les autres est assez limitée et « *que les cabinets sont très proches entre eux tant en termes de méthodologie, en termes de résultats également...* » (Etat). Pour ce chargé de mission Préfecture, « *ce que les cabinets apportent c'est d'abord du temps. C'est énormément de temps d'aller prospecter auprès des entreprises. Et puis il faut des compétences en économie et en gestion d'entreprise que les structures en charge du développement économique n'ont pas. Et sur des dossiers de réindustrialisation, il faut avoir un bon réseau pour chercher des repreneurs* ».

5.2 Le lien PSE/revitalisation

L'accès au marché de la revitalisation se fait de manière différente pour les cabinets. Pour ceux qui proposent leurs services dès l'appui à la négociation du PSE, l'intervention sur le volet revitalisation est dans la continuité, et ils revendiquent d'ailleurs la valeur ajoutée d'une intervention dès la phase d'élaboration du PSE : « *on souhaite intervenir le plus tôt possible, quitte à anticiper sur la convention de revitalisation, ce qui n'est pas facile car quand ils sont dans la négociation du PSE, les DRH ont autre chose à faire. Mais plus on arrive tôt, plus on peut faire des choses innovantes et trouver des gisements d'emploi : plus le PSE est important, plus le mix avec la revitalisation est pertinent. On sait bien que pour les 15 % de salariés qui restent reclasser c'est très dur. Donc sur les gros contrats, on intègre le classement et la revitalisation et on fait la courroie de transmission, à condition que la convention ne nous oriente pas vers des compétences trop éloignées de celles des salariés* » (consultant).

Le positionnement de ces cabinets leur permet également plus fréquemment d'intervenir dans la rédaction des conventions, voire dans certains cas de la prendre en charge complètement : « *toutes les configurations existent. Mais plus on est en amont mieux c'est. Là ou on est le plus à l'aise c'est quand l'entreprise a eu peu de contacts avec les représentants de l'Etat pour bien comprendre sa posture et sa problématique. On peut proposer à l'Etat des premières pistes, voir*

les acteurs du territoire, les besoins, essayer de se glisser là où il y a des « trous ». On rédige un projet, on soumet au comité de pilotage et on met en œuvre. Ca c'est le cas rêvé. Et puis vous avez l'autre cas de figure, celui où on arrive et où tout est bouclé entre la boîte (qui n'avait pas anticipé le coup parce que le PSE se passait mal) et l'Etat, qui avait défini le contenu ligne par ligne avec les enveloppes déjà fixées. Et là il faut expliquer à l'entreprise pourquoi ça va pas le faire et qu'ils vont au casse-pipe (consultant).

A l'inverse, pour les cabinets (de taille inférieure) qui interviennent exclusivement en réindustrialisation, après la conclusion du PSE, « *c'est un business de niches, qui vient par le bouche à oreille et lorsqu'on a gagné la confiance des dirigeants. Ce sont des moments difficiles avec des énormes enjeux humains et politiques* » (consultant). Moins souvent associés aux phases amont (de négociation du contenu des conventions), ces cabinets estiment que leur positionnement génère moins d'ambiguïtés quant aux finalités et aux ressorts de la revitalisation. Ils tiennent volontiers un discours plus orienté « business : « *L'emploi ne se décrète pas, il est la résultante d'une stratégie de marché gagnante ; c'est pour ça que nous on est toujours dans une approche d'écoute du chef d'entreprise, pour avoir une vision objective du potentiel de création d'emplois : ce qui signifie passer du temps avec le chef d'entreprise, savoir le challenger… surtout quand on est souvent dans l'univers de PME, donc avec des dirigeants isolés, qui ont besoin d'être challengés sur leur approche du marché, leurs investissements, l'environnement concurrentiel. C'est là où on apporte un élément d'équilibre* » (consultant).

Dans sa fonction d'intermédiaire entre l'entreprise et les pouvoirs publics, le cabinet « *passe beaucoup de temps à faire de la pédagogie vis à vis de nos clients étrangers : les actionnaires ont beaucoup de mal à comprendre la logique, ils voient ça comme une taxe, comme un poste à prévoir dans le budget de la restructuration. Autant l'accompagnement des salariés peut-être compris, autant la revitalisation ça reste incompris parce que les actionnaires voient ça comme un frein au redéploiement stratégique. Mais bon, ça fait partie du « French framework », il faut faire avec* » (consultant).

5.3 Coopération et concurrence avec les acteurs du développement local

Telles qu'elles ressortent des discours des protagonistes, les relations entre les cabinets privés et les acteurs publics ou parapublics en charge des politiques de développement économique local apparaissent comme un mix assez instable de coopérations et de concurrences : « *les cabinets viennent nous voir pour notre connaissance du tissu local, pour préparer la rédaction de la convention : c'est un travail d'échange informel qui nous permet d'influencer le contenu* » dit ainsi ce responsable d'un service d'appui aux entreprises d'une grande métropole. Cette pratique n'est toutefois pas systématique et repose pour beaucoup sur le volontarisme des consultants des cabinets mandatés par les entreprises : « *souvent les cabinets viennent nous voir avant pour prendre des infos sur les boîtes : savoir s'il faut miser sur telle ou telle boîte, lesquelles ont déjà été arrosées, lesquelles sont les chasseurs de primes… mais c'est un peu en fonction de leur bonne volonté* ».

Les opérateurs de revitalisation soulignent que le plus souvent, vu les relativement faibles montants en jeu (comparés aux moyens des grosses collectivités locales), la convention de revitalisation ne peut pas être en soi un levier suffisant pour développer la capacité d'attractivité d'un territoire. Et qu'il est parfois difficile de faire entendre à des élus (surtout dans les bassins ruraux) que leur territoire a peu d'atouts à faire valoir dans la concurrence entre les territoires pour attirer des activités : « *par contre c'est un levier complémentaire, d'où la*

nécessité de travailler avec les agences de développement économique pour voir ensemble comment on peut faire les choses ».

Mais cette coopération est menacée, toujours selon les cabinets, par le fait que les acteurs du développement économique, soumis à des contraintes budgétaires croissantes, ont de plus en plus tendance à voir dans les fonds de revitalisation une manne pour boucler des montages financiers ou faire vivre leurs structures : « *avec la réforme fiscale des collectivités, les acteurs du développement économique cherchent à se positionner sur le marché et donc nous voient plus comme des concurrents que comme des partenaires* » (consultant).

Parmi les paramètres déterminants pour la qualité de la relation entre ces deux types d'acteurs, les modes de régulation établis entre les élus locaux et les représentants de l'Etat apparaissent comme particulièrement forts. Les cabinets observent ainsi que les conditions dans lesquelles ils interviennent (et implicitement une part de l'efficacité de leur action) résident dans la capacité de l'Etat à faire obstacle au risque de « localisme » et de captation des moyens de la revitalisation : « *Le risque de voir la revitalisation captée par des intérêts très locaux est toujours présent. D'abord parce que si les services de l'Etat travaillent bien avec les services des collectivités, dans les copil ce sont les élus qui ont le pouvoir et les techniciens s'exécutent. Nous qui sommes implantés dans différents départements, on est bien placé pour voir que ça dépend beaucoup de la manière dont les préfets se comportent. Dans un autre département, pas très éloigné, on voit que la Préfecture a de bonnes relations avec les élus locaux, les associe, mais quand elle dit quelque chose, tout le monde exécute. Ici, les élus locaux ont beaucoup plus de pouvoir. L'Etat se veut fort mais dans la réalité les élus parviennent souvent à s'imposer. Quand le contexte politique ne permet pas de faire autrement, les fonctionnaires n'ont pas d'autre choix que de laisser aller la convention au plantage pour reprendre la main. Ce serait plus simple de cadrer les choses différemment dès le départ. Personne n'est content, nous on bouffe du temps, l'entreprise paye plus d'honoraires, les acteurs locaux n'ont pas ce qu'ils veulent… Mais je ne l'incrimine pas, je constate simplement* » (consultant)

Dans ces conditions, les consultants qui interviennent sur un territoire doivent « faire avec » les équilibres établis entre les acteurs publics, et apparaissent souvent dépendants d'un état des relations sur lequel il leur semble qu'ils n'ont pas prise : « *Il est souvent dit que la revitalisation doit être un objet de concertation et de coopération avec des acteurs locaux… Mais je n'ai pas l'expérience où la convention de revitalisation ait changé la donne ; soit la coopération existe, soit y a des antagonismes, mais la revit ne change rien ; je n'ai jamais vu d'alliance sacrée provoquée par une convention de revitalisation, sans doute parce que les enjeux ne sont pas assez importants* » (consultant).

5.4 Culture économique vs. culture administrative

Si les cabinets privés reconnaissent que certaines structures comme des agences de développement peuvent avoir un rôle dans la mise en œuvre de certaines actions, ils leur dénient une compétence générale d'accompagnement des stratégies d'entreprise : « *On s'est fait allumer en comité de pilotage alors qu'on était allé chercher Mazars pour des actions de conseil auprès des entreprises. Les acteurs du développement local, que connaissent-ils aux stratégies d'entreprise ? Et puis il y a une question d'image et de signature. Pour le patron de la PME dynamique du coin, le directeur du développement de la communauté de communes c'est pas son interlocuteur. Sans parler de la question de la confidentialité sur les projets innovants. Nous sommes tenus au secret par nos clients, pas les acteurs publics* ».

Pour la plupart des consultants rencontrés lors de cette étude, l'une des faiblesses majeures dans le pilotage des revitalisations réside dans l'insuffisante culture économique de leurs interlocuteurs au sein de l'Etat et des collectivités, et de leur méconnaissance du fonctionnement de l'entreprise et de la logique entrepreneuriale : « *J'emmène la chargée de mission préfecture, qui est quand même parmi les personnes qui maîtrisent le mieux le dispositif, en visite avec nous dans une boîte sous-traitante qu'on accompagne en conseil et qu'on renforce en fonds propres. La boîte est sauvée aux dires de tous ceux qui la connaissent. En revanche ils ont besoin de nouveaux investissements et on a un dispositif pour ça. On comptabilise 21 emplois sauvés, mais il faut que la boîte investisse dans un nouvel outil de travail. On proposait de les faire profiter de notre dispositif d'appui bancaire. Mais l'Etat a dit non. Et c'est idiot parce que dans deux ans cette boîte sera morte et notre boulot n'aura servi à rien. L'Etat n'a pas de logique économique, il a une logique administrative. Il ne sait pas ce que c'est qu'une boîte, comment ça fonctionne. Or le vrai sujet de la revitalisation c'est pas l'emploi, c'est d'aider les boîtes à se développer* » (consultant).

« *Les directions départementales du travail, bien que devenues DIRECCTE, sont encore très orientées emploi/insertion/social, bien plus que développement économique. Et ça, ça oriente sur la chasse à l'emploi facile. J'ai eu un espoir quand j'ai vu la circulaire du mois de juin de la DGEFP : mais deux fois sur trois, ce sont des gens qui viennent de l'emploi et de l'insertion.. Et puis les préfets doivent rendre des comptes… donc les critères d'acceptation des dossiers ne sont pas toujours économiques. Tant que ça permet d'afficher des résultats en termes d'emplois… Il y a ça et puis la concurrence entre l'Etat et les collectivités sur la stratégie territoriale, qui se traduit souvent par des discussions stériles. Il n'y pas d'outils partagés pour conduire la stratégie…* »

Pour les consultants qui interviennent spécialement sur de l'appui aux PME, l'absence d'expérience et de connaissance du fonctionnement économique des entreprises de la plupart de leurs interlocuteurs administratifs est un handicap certain pour essayer de tirer la revitalisation vers des résultats pérennes : « notre marge nette est réduite, 1000 euros par emploi environ et il arrive parfois qu'elle soit encore plus faible. Les pouvoirs publics jugent que c'est encore trop, ils estiment qu'au-delà de 20 % du montant de la convention le consultant se goinfre. Mais ils ont du mal à comprendre ce qu'on fait, ne voient pas le travail amont et la différence entre distribuer des subventions et accompagner des PME. Mais c'est à nous de faire cette pédagogie ».

5.5 Offres des cabinets et besoins des territoires

On sait que l'un des principaux reproches fait aux cabinets est d'imposer leurs solutions standardisées, sans forcément prendre en considération les besoins des territoires, et de chercher surtout les projets « créateurs d'emplois » à court terme et au moindre coût. Ce à quoi les cabinets rétorquent qu'ils obéissent à une commande publique et que « *la tendance à se focaliser sur l'endogène, ça fait plaisir à tout le monde, à commencer par les élus : c'est ce qu'il y a de moins incertain et de plus visible, et les élus locaux sont très locaux : au-delà du canton, il n'y a pas grand chose qui compte pour eux* ». A écouter les consultants, les exemples de « mauvaises pratiques » seraient plus le fait de contextes défavorables que d'une volonté délibérée de leur part de privilégier les solutions de facilité, de type distribution de subvention « par tête d'emploi créé » : « *la revitalisation sur le mode du chéquier ouvert, où on donne 3000 euros au moindre projet, c'est fini. Bon, pas vraiment, car il nous arrive de le faire quand on ne peut pas faire autrement. En tout cas, ça sert à rien. Si on veut que la revitalisation ait du sens, il faut trouver des actions structurantes sur le développement des entreprises sur son marché et du territoire avec ses atouts* ».

Certains consultants rencontrés estiment que le véritable enjeu est de dépasser l'opposition « endogène vs. exogène » pour parvenir à faire se rencontrer les stratégies de développement du système productif local et les dynamiques de territoire : « *Le développement endogène est extrêmement intéressant en ce qu'il permet de réaliser un potentiel de développement qui pré-existe au sein des entreprises locales, qui elles ont le mérite d'être déjà présentes sur le territoire. Bien souvent, il ne faut qu'un coup de pouce pour les amener à faire ce saut, et là la convention de revitalisation peut jouer son rôle. Mais le développement exogène peut aussi avoir du sens, à conditions qu'on ait un écosystème favorable* ».

La crainte de se voir imposer des solutions standardisées (que l'offre des consultants prenne le pas sur les besoins des territoires) explique également pourquoi les acteurs publics tendent désormais à se méfier des « grands cabinets parisiens » pour se tourner vers des structures « locales » : « *X est peut-être tout seul mais il est complètement immergé dans la vie locale, il a conseillé la ville et les communautés de communes du bassin, il connaît tous les interlocuteurs par leurs prénoms. Alors que les consultants parisiens, ils ont plein d'outils mais ils n'ont pas autant de temps à passer là-dedans et surtout pas beaucoup d'enjeux. X, il sait qu'il a intérêt à trouver des solutions, sinon il va se griller* » (Sous-Préfet).

5.6 Le cabinet, avocat de l'entreprise face à la logique administrative

De leur côté, les cabinets font valoir la difficulté de leur travail, tout en se faisant les avocats de leurs clients en s'inquiétant de la croissance des coûts pour les entreprises : « *On est payé sur l'amont par l'entreprise, mais hors convention : on va arriver à une situation où ça va coûter plus à l'entreprise que de payer la taxe ! Je me dis parfois que les entreprises sont trop bonnes, elles se retrouvent sous le feu des projecteurs pendants 3 ans, ça leur coûte du temps, de l'énergie. Si on continue à les emmerder comme ça, elles vont préférer verser leur contribution au Trésor. J'ai de plus en plus de cas ou c'est vraiment limite* ».

Les consultants pointent en particulier une certaine tendance de l'administration à en rajouter dans les procédures formelles de suivi et le reporting d'activités : « *Il y a un paradoxe entre le souhait de voir les entreprise prendre leurs responsabilités, conduire des projets plutôt que faire le chèque et d'un autre côté, être de plus en plus exigeant sur les plans d'action et l'utilisation des ressources. Nous on a une approche "business oriented " et en face c'est une approche normative et comptable, puisque tout doit finir par des "créations d'emplois"* ».

6. Partenaires sociaux

6.1 Le point de vue des organisations patronales

Pour ce qui est des organisations d'employeurs, cette synthèse repose sur un nombre d'entretiens très restreint. Les monographies font davantage état de leur place et de leur rôle, tels qu'ils ont pu être exprimés par d'autres acteurs. Les organisations patronales sont très diversement impliquées dans le dispositif des conventions de revitalisation : elles peuvent être impliquées (rarement) dès l'élaboration de la convention, être présentes dans les comités d'engagement ou de pilotage, ou bien totalement absentes du dispositif.

6.1.1 Une loi inadaptée pour des entreprises en difficulté

Les organisations d'employeurs que nous avons rencontrées mettent l'accent sur le contexte économique pour juger de l'efficacité de la loi. Si cette loi ne posait pas de problème dans son application pendant les années 2000 dans la mesure où elle s'appliquait plutôt dans des entreprises en bonne santé, ce n'est plus le cas avec la crise. Les entreprises ont alors rencontré des difficultés économiques et financières, qui se seraient trouvées renforcées par l'assujettissement à la revitalisation. Certains mettent également l'accent sur les conséquences néfastes de la loi sur la « compétitivité du territoire », ici envisagée au niveau national, pour attirer des investissements étrangers : « *Les dirigeants considèrent qu'il est tout à fait normal qu'ils participent à l'accompagnement des salariés, mais pour la revitalisation des bassins d'emploi, les représentants des entreprises assujetties prennent cette loi comme une pénalité d'autant plus que leur situation financière est précaire. Et ça a des conséquences sur le comportement des investisseurs, notamment étrangers. Est-ce qu'ils seront plus enclins à investir en France, compte tenu de l'existence de ces textes ?* ».

6.1.2 Le rôle des organisations patronales dans l'information des entreprises assujetties

Selon quelques organisations patronales, les entreprises ne connaissent pas bien le dispositif de la revitalisation : « *Les DRH sont incollables sur le PSE, mais la revitalisation c'est une approche différente. On leur explique comment faire le distinguo entre PSE et revitalisation* » (OP).

Dans un département, l'organisation patronale a participé, avec les services de l'Etat qui recherchaient le consensus le plus large possible autour du dispositif mutualisé, à l'élaboration d'une convention cadre de mutualisation : « *J'ai proposé que nous réunissions les entreprises pour leur présenter la loi et le projet de mutualisation. La quasi-totalité des entreprises était d'accord sur le concept de mutualisation. Elles y ont tout de suite vu des avantages pratiques : On déchargeait l'entreprise de cette mission et on évitait l'intervention de plusieurs cabinets. On permettait d'optimiser les fonds. Il y avait une efficacité économique du système et un partenaire de confiance. Du coup, la plupart des entreprises ont plébiscité le système et chacun est devenu maître de sa décision d'adhérer ou de ne pas adhérer* ».

Lorsque l'organisation patronale est présente dans un dispositif mutualisé, et notamment dans les comités d'engagement décisionnaire des projets à soutenir, son intervention peut en quelque sorte « remplacer » celle de l'entreprise assujettie, qui lui donne, de manière informelle, délégation pour être représentée et préserver ses intérêts : « *Les entreprises assujetties peuvent aussi venir. Moi, j'observe que toutes ne sont pas venues. Certaines sont venues une ou deux fois, après elles disent "c'est bon, j'ai vu ". Je suis un peu là pour les représenter, je fais le relais, le reporting. C'est un peu la contrepartie de la mutualisation : l'entreprise délègue, tant sur le plan des projets qu'il faut trouver que sur le plan de la gestion financière* ».

6.1.3 L'industrie pour objectif prioritaire

Pour la plupart des organisations patronales (mais aussi, comme nous le verrons des organisations syndicales), la revitalisation doit servir les projets industriels : « *Ces fonds sont d'origine industrielle, et pour nous, la revitalisation doit être un atout, un levier pour la réindustrialisation des territoires. On demande que les projets industriels ou de services aux industries soient prioritaires* ».

Les organisations patronales, si elles peuvent insister sur la pénalité que constitue l'assujettissement des entreprises en difficulté, considèrent aussi les atouts que peuvent constituer les aides aux entreprises bénéficiaires, également adhérentes à leur organisation (« *nos adhérents sont à la fois les assujetties et les bénéficiaires* ») : « *On voit que ce dispositif a servi à quelque chose. Je sais que pour un dossier que nous avons aidé (l'aide était de 10 % de l'investissement global), ça a suffi pour que le directeur de l'usine plaide auprès de son patron que l'investissement se fasse plutôt là qu'en Pologne. Ca a vraiment servi de levier et on sait que ça a été déterminant* » .

6.2 Le point de vue des représentants des salariés

6.2.1 Quelle implication des syndicats de salariés ?

Les organisations syndicales de salariés peuvent, comme les représentants patronaux, être sollicitées à des degrés divers aux différentes étapes du dispositif : très en amont dans le cadre de groupes de travail créés par les services de l'Etat pour réfléchir aux moyens (dont font partie les conventions de revitalisation) de faire face à la crise ou dans les comités de pilotage et d'engagement[67]. Si les organisations syndicales peuvent être sollicitées à certains moments clés, il arrive aussi qu'elles soient « oubliées » : « *Au départ, la présence des syndicats n'était pas prévue dans le dispositif de mutualisation. On s'est rendu compte que deux partenaires étaient absents du dispositif : les organisations de salariés et d'employeurs. On est intervenu auprès de la préfecture pour dire que ce n'était pas sérieux que les deux parties intéressées par les effets de la crise manquent. Donc, dans la convention, il a été confié à la COPIRE de désigner des représentants. On avait du argumenter en disant qu'il serait anormal de parler de création d'emplois sans représentation patronale, ça ne serait pas sérieux. On a donc été remis dans le circuit ensuite* ». « *Au début, il n'était pas prévu qu'on aille dans le comité de pilotage de la convention mais on a forcé les portes* ». Dans un autre cas, « *les comités de suivi [chargés d'examiner un projet de reprise du site] se réunissaient hors présence des représentants du personnel, on n'a pas cessé de revendiquer notre*

[67] Les représentants syndicaux que nous avons rencontrés étaient principalement des délégués syndicaux des entreprises assujetties, ou des représentants des structures locales (UD, etc.).

présence au comité de pilotage. On a été très peu sollicités à l'élaboration de la convention de revitalisation. J'ai ensuite été mandaté par l'union départementale pour assister à la commission de suivi de la convention de revitalisation. De mémoire, il n'y a eu qu'une seule réunion, pourtant la convention vit toujours. L'UD ne m'a jamais dit qu'il y avait une nouvelle réunion ».

Se pose également la question de savoir quels sont les représentants qui doivent être mobilisés, ceux des unions locales ou départementales et interprofessionnelles ou ceux de l'entreprise en restructuration. Tous les cas ont été rencontrés.

Enfin, les organisations syndicales peuvent être systématiquement sollicitées dans certains départements et manquent alors de moyens pour suivre l'ensemble des conventions : « *Quand on doit gérer l'agenda, on choisit, pour un résultat qui n'est pas très évident. C'est une source d'informations, un très bon lieu pour entretenir son réseau mais on ne sait pas dire ce qu'on apporte. C'est toujours pareil, la participation, c'est bien beau, mais les moyens ne sont pas là* ».

6.2.2 Quel rôle et quelles revendications dans les comités ?

Les OS sont susceptibles d'intervenir dans les comités d'engagement sur la sélection des projets. Dans un cas où le dispositif porte sur l'attribution de subventions à la création d'emplois, leur intervention consiste à favoriser les emplois pérennes, en CDI, dans le secteur de l'industrie ou des services à l'industrie. Par ailleurs, la volonté de lutte contre les effets d'aubaine est aussi clairement revendiquée : « *On essaie d'éviter les effets d'aubaine. Des entreprises ont des moyens humains pour chasser les subventions qu'ils peuvent récupérer, pour présenter très bien les dossiers. Moi, mon premier réflexe, ce n'est pas de regarder le dossier qui est le mieux rempli, c'est d'essayer d'analyser les choses, de demander des compléments aux dossiers qui sont justement incomplets avant de prendre des décisions* ».

Elles peuvent également se trouver démunies pour intervenir : « *l'intérêt pour nous d'être dans les COPIL est très limité, c'est de l'information, c'est tout. Les boîtes où on n'est pas, on n'y va pas, c'est sûr. Mais ça permet de voir comment l'entreprise s'implique dans le post-PSE* » .

Dans les bassins d'emploi sinistrés, les organisations syndicales vont revendiquer davantage de formations pour les salariés licenciés dont les perspectives de reclassement s'avèrent très limitées. Les projets trop déconnectés des secteurs et métiers historiques de la zone sont alors très critiqués : « *J'ai fait partie du comité de pilotage. Nous sommes le département où la formation des salariés est la plus basse. Nous avons par exemple une entreprise de textile qui faisait des bobines de fils, avec une majorité de femmes. Pendant 30 ans, leur travail consistait à prendre un fil et à le mettre dans la bobine, c'est tout. Après, quand la boîte a fermé, ils ne trouvaient rien puisqu'ils n'avaient pas été formés. La priorité ici, c'est bien la formation des salariés. On nous avait proposé la création d'un hôtel-restaurant à la place d'une usine. On avait dit : "ce n'est pas possible que vous nous proposiez cela alors qu'on est un département industriel. Un métallo qui a travaillé pendant 30 ans dans la métallurgie, vous allez lui dire de servir une table ?"* ».

6.2.3 Les liens établis avec le PSE

Les expériences sont très diverses selon les cas. Parfois, les OS regrettent le manque de liens établis entre PSE et revitalisation. Le dispositif mériterait selon eux de favoriser davantage les salariés licenciés. Plusieurs témoignages vont dans ce sens : « *On ne parle pas de revitalisation lors du PSE. On nous faisait savoir que la revitalisation ne concernait pas les salariés de l'entreprise et donc quelquefois, c'était des sommes pour revitaliser un territoire qui excluaient*

complètement les salariés de l'entreprise concernée » . Un autre témoignage est encore plus éloquent : « *La seule chose que je remarque, c'est que suite au plan de restructuration de l'entreprise l'année dernière, aucune personne notifiée, licenciée, n'a pu entrer dans l'une des entreprises qui participe à cette revitalisation. Je trouve ça dommage puisque c'est notre entreprise qui finance, et finalement on n'a eu aucun emploi dans ces entreprises. Au niveau des emplois, les entreprises auraient pu proposer des emplois à des gens qui l'ont perdu chez nous, car au départ, la revitalisation, c'était une action qui était partie de notre groupe* ». Dans le cas d'une fermeture d'une usine avec reprise du site par un industriel, le fait que la contribution de l'entreprise soit supérieure au minimum légal laisse des marges de manœuvre selon le délégué syndical pour servir plus directement les anciens salariés licenciés : « *Je pense que la direction a un peu essayé d'acheter le silence d'un peu tout le monde en mettant bien plus qu'ils n'étaient obligés de mettre. Une remarque avait d'ailleurs été faite en CCE au PDG : "vous avez une obligation légale de mettre tant dans la convention de revitalisation ; vous avez décidé d'y mettre davantage. Vous auriez au moins pu mettre cet argent supplémentaire en demandant en contrepartie la priorité de réembauche. C'était quand même de l'argent de notre entreprise, et que notre entreprise soit prête à mettre de l'argent supplémentaire alors que ça ne profitera pas directement à ses salariés, c'est quand même dommage. Autant, ça paraissait évident que pour l'obligation légale, les pouvoirs publics en disposent à leur guise, autant pour le supplément…*" ».

L'absence d'actions directes envers les salariés licenciés peut générer en retour un désintérêt pour le dispositif de la part des salariés : « *On parle des actions de revitalisation avec les salariés mais ils ne sont pas tellement curieux, ils ne cherchent pas à savoir ce qu'il y a ; dans l'ensemble ça ne les intéresse pas trop parce qu'ils supposent que ça ne leur sert pas à grand chose* ». Un autre témoignage va dans le même sens : « *Les gens dans les boîtes, ils découvrent les conventions de revitalisation à la fin. Ils ne connaissent pas le dispositif, pour eux, ça se soustrait au PSE, c'est tout* ».

Si les montants financiers attachés au PSE sont bien plus importants que ceux de la revitalisation, les sommes en question pourraient venir « compléter » les mesures du PSE. Là encore, pour les représentants des salariés, les fonds de la revitalisation pourraient davantage contribuer à financer les projets individuels des salariés licenciés : « *Les emplois issus de la revitalisation ne correspondent pas aux qualifications des salariés qui sortent des boîtes, et il n'y a pas de solution de formation. La convention de revitalisation devrait plus cibler la recherche d'emplois par rapport à ce qui était perdu, par rapport aux projets personnels des salariés. Dans le cadre du PSE, on a pas mal de moyens mais on aurait pu rallonger le budget des formations. A la limite, c'est préférable de donner l'argent aux projets individuels que de financer la CCI ou de subventionner l'emploi chez Bricorama* ».

Il arrive aussi que la revitalisation fasse partie des négociations du PSE mais les OS semblent très peu impliquées, dès lors qu'il s'agit de projets de développement et de redéploiement de l'activité économique : « *Dans les réunions, c'était quelque chose d'assez pointu, avec des gens qui empruntent des termes très complexes. Qu'est-ce que vous voulez qu'on mette notre nez là-dedans ? Nous, ce qui nous intéresse, ce sont les emplois qui sont affirmés être créés* » (OS). Par ailleurs, lorsque ce sont des syndicats de l'entreprise assujettie qui sont mobilisés, ils peuvent ne pas être mis en relation avec les unions locales ou départementales et « découvrent » alors la loi lorsque leur entreprise est assujettie pour la première fois. En revanche, lorsque ce sont des représentants d'unions départementales, davantage informés – voire formés au dispositif –, ce sont eux qui rencontrent des difficultés à faire accepter le dispositif par les salariés : « *Les gars se disent, s'il y avait moins d'argent pour la revitalisation, il y en aurait plus pour le PSE. Pour travailler réellement sur les conventions de revitalisation, on a un manque de moyens pour travailler en amont avec les syndicats professionnels. Mais les organisations syndicales pensent plus défense de l'emploi et sont en incapacité de réfléchir sur les besoins* ».

7. Chambres consulaires

On retiendra de cette synthèse la très grande hétérogénéité des pratiques d'intervention des CCI dans l'administration des conventions de revitalisation. Il faut également souligner l'extrême diversité des opinions, parfois contradictoires, exprimées par les représentants de ces CCI sur les actions de revitalisation.

Il ressort des entretiens réalisés :

- que les CCI se présentent comme des institutions-ressource clés du territoire car elles font l'interface entre l'entreprise assujettie à l'obligation de revitalisation et le bénéficiaire final des fonds (1) ;

- que la CCI peut intervenir à des degrés divers dans la convention de revitalisation. Le premier degré est celui de simple membre permanent ou invité des comités d'engagement ou de pilotage des fonds (2) ;

- la CCI est parfois opérateur direct ou indirect de la convention de revitalisation (3) ;

- beaucoup de CCI jouent en pratique un rôle important dans le choix des projets financés par la convention de revitalisation même si elles n'apparaissent officiellement pas dans les organigrammes des institutions gérant la convention de revitalisation (4) ;

- les CCI portent des avis très tranchés, quoique contradictoires, sur les actions de revitalisation menées (5).

7.1 Les CCI institutions-ressource

Les CCI interviennent dans les conventions de revitalisation par le biais des nombreux partenariats noués avec des collectivités publiques ou privées : agences de développement, structures créées par des collectivités territoriales, plateformes d'initiative locale qui, parfois, au gré des besoins et des évolutions du territoire sont transformées, fusionnées avec d'autres institutions, voire supprimées.

La CCI se positionne alors comme une institution-ressource. Une CCI indique par exemple qu'elle travaille étroitement avec une association de type agence de développement créée par deux conseils régionaux *« en étant la porte d'entrée »* de l'association dans le département où la CCI est implantée : *« Nous sommes destinataire des projets qu'ils détectent et qu'ils codent. En collaboration avec les équipes de l'association, on recherche des solutions de sites, immobilières ou foncières, les aides financières mobilisables, etc. »*.

Dans cet exemple, un fonds de mutualisation a été créé. La CCI et l'association de développement ne sont pas intervenues dans la constitution du fonds. Mais elles ont été impliquées en tant que développeurs économiques. Elles ne participent pas au fonctionnement du fonds ni aux décisions du comité. Leur rôle est d'apporter des projets

potentiellement éligibles au comité d'engagement et d'apporter des arguments suffisants pour qu'on croie en un projet plus qu'un autre.

La CCI souligne que le premier critère pour un porteur de projet industriel est l'offre d'implantation : trouver une localisation qui répond à ses besoins en termes de logistique, de dimensionnement, de fluides, d'accessibilité, de main-d'œuvre. Les principaux critères d'implantation pour un prestataire de services, du type relation client sont la présence d'une main-d'œuvre formée sur place, peu de concurrents à proximité et de l'immobilier déjà équipé et disponible immédiatement.

Certaines CCI se jugent peu structurées pour être opérateurs de revitalisation. Toutefois la CCI peut jouer un rôle de prestataire d'analyse d'un secteur en restructuration et au sein duquel une convention de revitalisation est mise en place par la suite : définition du périmètre d'un secteur et des entreprises concernées y compris les sous-traitants, enquêtes diverses, construction de bases de données sur le secteur concerné, détection et organisation de la chaîne de sous-traitance, évaluation des risques, mise en place d'une GPEC, préconisations etc.

Une CCI souligne que dès que la convention est signée et qu'un opérateur est désigné elle en fait la promotion auprès de ses conseillers en développement des entreprises. Si la CCI développe ensuite ses propres projets ou si elle est en contact avec une entreprise en développement qui correspond à la cible prévue dans la convention de revitalisation elle s'efforce alors d'en faire profiter l'éventuel bénéficiaire. La même CCI précise cependant que la CCI doit être présente « sur le terrain ». Certaines travaillent plutôt de manière collective sur des thèmes particuliers (développement durable, management de l'innovation). Or si les personnels de la CCI ne sont pas en contact en permanence avec les entreprises l'intérêt de l'intervention de la CCI dans une convention de revitalisation est plus limité.

La même CCI souligne qu'elle apporte des avis techniques à la DIRECCTE et réciproquement : une question sur l'éligibilité d'un bénéficiaire potentiel d'une convention de revitalisation côté CCI et une information d'ordre économique côté DIRECCTE.

Une CCI simplement invitée au comité de pilotage souligne qu'elle aimerait peser sur les décisions de choix des opérateurs. Par exemple il lui semble réducteur de désigner seule une plateforme d'initiative locale qui ne ferait qu'accorder des prêts et que la mise en place d'une convention « *multipartenariale* » (entendre « multiopérateurs ») serait préférable. D'un autre côté elle souligne que la plateforme d'initiative locale concernée invite systématiquement la structure qui apporte le projet (en l'occurrence la CCI) à son comité d'attribution des fonds, ce qui est très positif.

Les CCI se jugent également particulièrement compétentes pour jouer un rôle de conseil aux entreprises pour coordonner les différentes aides aux entreprises : par exemple accompagnement financier fait par OSEO et le conseil régional. Il existe de nombreux types d'aides : création et reprise d'entreprise, emplois, subvention, prêts etc. Le cœur de métier de la CCI est de maîtriser les conditions d'attribution de ces aides. C'est alors le savoir faire de

la CCI qui détermine les aides dont vont bénéficier les destinataires de fonds de la convention de revitalisation. Cela va parfois plus loin. La CCI peut imaginer des projets industriels et en soumettre l'idée à des entreprises du territoire (« apporteur d'intelligence » souligne l'une d'elles).

7.2 La CCI membre permanent ou invité du comité technique et de pilotage

La CCI peut être membre du comité technique et de pilotage ou parfois simplement invitée. L'une d'elle indique qu'elle est consultée sur les projets de convention de revitalisation dès le début, même si dans la plupart des cas elle n'a rien à dire car la convention est « standard ». Cette CCI participe à tous les comités de suivi en apportant des informations sur les entreprises, en examinant les business plans, en attirant l'attention sur les facteurs de risque, en suivant les cabinets opérateurs etc.

Une autre CCI précise que sans faire partie du comité d'engagement de la convention départementale de revitalisation, elle joue pour lui un rôle de conseil. Cela peut aller assez loin : visite d'entreprise, politique de soutien de certains projets créateurs de certains types d'emplois (cette CCI privilégie les emplois industriels et refuse les emplois dans le secteur des services), détection des effets d'aubaine (une autre CCI indique qu'il faut que les conventions de revitalisation soient bien rédigées pour éviter les effets d'aubaine…), aider le chef d'entreprise à compléter le dossier de demande d'aide etc.

7.3 La CCI opérateur direct ou indirect de la convention de revitalisation

D'autres CCI interviennent directement en qualité d'opérateur. Il peut s'agir d'une activité d'opérateur ponctuel sur une restructuration particulière. La CCI est alors identifiée par l'entreprise assujettie comme ayant une compétence particulière qu'elle va alors déployer pour son compte.

Dans d'autres cas, l'activité d'opérateur est plus structurée et donc pérenne. Une association interconsulaire peut ainsi être créée sous forme d'association. Cette association ouvre un compte à la Caisse des dépôts et consignations sur lequel l'argent de l'entreprise débitrice de la revitalisation est consigné. L'association interconsulaire débloque le versement de l'aide au destinataire dès lors que le comité d'engagement a validé techniquement cette aide. L'interconsulaire est parfois un choix fait pour éviter le coût des prestataires privés (cabinets conseil). Et lorsqu'aucune structure interconsulaire n'a été créée, l'intervention de la CCI peut être justifiée pour éviter ces cabinets dans l'exécution des conventions de revitalisation. Une CCI précise ainsi qu'à l'égard d'une convention départementale de mutualisation elle intervient comme prescripteur d'actions pour les entreprises bénéficiaires (en back office) car les partenaires signataires de la convention départementale se sont fixés comme objectif de ne pas consommer plus de 10 % des fonds en frais là où les cabinets en prendraient 30 % à 40 % selon ses dires.

Parfois la CCI est retenue comme opérateur direct car elle est moins coûteuse qu'un cabinet. Mais une autre CCI nuance en précisant que pour ce qui la concerne, elle intervient en qualité d'opérateur conjointement avec les cabinets et qu'elle travaille en étroite collaboration avec certains d'entre eux (un cabinet leur envoie des « *clients* » (sic) et réciproquement en fonction de leurs compétences respectives). Une autre encore souligne que l'intervention des cabinets est indispensable car ce n'est pas le métier de l'entreprise que de recréer de l'emploi et que le cabinet fait l'interface entre les acteurs pour trouver des projets et les instruire (cette CCI précise même que l'échec a été total dans les quelques conventions dans lesquelles aucun cabinet n'est intervenu).

La CCI est parfois indirectement sollicitée par les services de l'État pour apporter des projets aux différents cabinets de conseil privés qui s'occupent de revitalisation. Les équipes de la CCI ont en effet souvent connaissance de projets qui peuvent être intéressants en termes d'implantation sur les sites. La valeur ajoutée de la CCI est sa connaissance des entreprises locales et ses actions de suivi en matière de développement. En outre, certaines CCI sont en relation permanente avec les collectivités territoriales via les chargés de mission, même en dehors des conventions de revitalisation.

Il arrive que la CCI ou l'association interconsulaire intervienne conjointement avec les prestataires privés. Dans un département, les dossiers de revitalisation sont pour moitié exécutés par des opérateurs privés et pour une autre moitié par l'association interconsulaire. Dans un département la convention de revitalisation (entreprise-État) se double d'une convention État-Association interconsulaire. Il arrive également que la CCI-interconsulaire joue le rôle d'aiguilleur. Telle CCI indique par exemple qu'elle renvoie les entreprises qui ont besoin d'une aide en prêt participatif vers un prestataire privé, ou renvoie une entreprise qui souhaite bénéficier des fonds de revitalisation vers l'opérateur d'une convention lorsque la CCI n'est pas l'opérateur sur le territoire concerné.

Enfin, il arrive que la CCI soit directement partenaire d'un fonds de revitalisation (associée dans la société par action simplifiée qui en constitue la structure juridique aux côtés d'industriels et d'agences de développement). La CCI participe alors non seulement financièrement à la gestion de ce dispositif de mutualisation (en apportant des fonds à la hauteur de sa participation dans la SAS), mais elle a aussi un rôle, dit-elle, de « *capteur de projet* » sur le territoire. Quand des entreprises ont des projets de développement avec création d'emplois, la CCI les renvoie vers le directeur de la SAS qui prépare les dossiers de candidature aux fonds de revitalisation et les présente au comité d'engagement. La CCI a, dans ce cadre, un rôle « *réceptif* » car elle reçoit des porteurs de projets et les orientent. Elle a également un rôle de « *force de contact* », elle démarche les entreprises pour mesurer leur besoin, leurs contraintes… (visite des entreprises / veille / prospection). De ce fait, la CCI est bien plus impliquée en amont du processus de revitalisation et elle est partie prenante dans la détection des besoins. Cette CCI remarque qu'avant la création du fonds de mutualisation, les cabinets prestataires faisaient ce travail et tenaient la CCI informée (dans le meilleur des cas).

7.4 Rôle des CCI dans le choix des projets financés par la convention de revitalisation

En matière de sélection des projets, certaines CCI insistent sur le fait qu'elles ont une politique qui leur est propre. L'une d'entre elles (qui a constitué une structure interconsulaire et qui est donc opérateur) précise par exemple que le comité d'engagement des fonds de la structure interconsulaire juge la pertinence du projet à l'aune de la manière dont il complète une offre de commerce ou d'artisanat qui n'existe pas dans une commune, ou parce qu'il y a une demande. Autrement dit, la politique de cette CCI est de renforcer l'offre des entreprises existantes sur leur savoir-faire, sur leur marché etc.

Une autre CCI opérateur indique clairement qu'elle sélectionne les projets et que l'entreprise assujettie à l'obligation de revitalisation les « *valide* » (sous-entendu sans vraiment regarder le dossier).

Certaines CCI indiquent en outre que le plus important est de croiser les approches des membres du comité d'engagement des fonds des conventions de revitalisation pour faire des choix pertinents. C'est ainsi que la DDFIP porte un regard sur le passé financier de l'entreprise, la Banque de France sur l'adéquation du projet et sur son aspect financier actuel etc. Finalement tout ceci conduit à une analyse technicoéconomique qui est faite par l'ensemble des participants qui sont des professionnels de l'entreprise par leur spécialisation.

C'est peut-être aussi pour ces raisons que certaines CCI défendent certains types d'action et pas d'autres.

7.5 Le point de vue des CCI sur les actions de revitalisation

Selon beaucoup de CCI, ce qui fonctionne le mieux c'est l'appui au développement d'entreprises, même si le risque est de saupoudrer les aides. Une CCI souligne qu'il est important d'adapter l'aide aux besoins du bassin et que si les entreprises se développent, de l'emploi sera nécessairement créé. Cette CCI précise que les services de l'État jouent bien le jeu de la structuration des territoires.

L'idéal selon une CCI est que la convention de revitalisation vienne en appui de gros projets structurants mis en place par les institutions nationales et régionales d'aménagement du territoire. Mais les très gros projets ne sont pas si nombreux et il faudrait alors arriver à un mixte en finançant aussi des entreprises en développement.

Une autre CCI se dit sur la réserve lorsqu'elle constate que des conventions de revitalisation prévoient des créations d'emploi dans le secteur du commerce alors que les emplois sont détruits dans celui de l'industrie. La même indique qu'il y a beaucoup de petits projets mais assez peu dans l'industrie ou les services à l'industrie. Selon elle, toute l'enveloppe de la revitalisation ne devrait pas être consacrée, comme c'est assez souvent le

cas dans sa circonscription, à la création-reprise d'entreprises. Elle souhaite plus de développement endogène et exogène.

Une CCI insiste sur le fait que les fonds de la revitalisation peuvent fausser la concurrence. Il arrive que ces fonds aident une entreprise moribonde qui va être artificiellement maintenue en vie, parfois pendant plusieurs années. Parallèlement une autre entreprise du même secteur, parfois une entreprise concurrente en bonne santé va souffrir de cette concurrence au point d'être fragilisée et de devoir elle-même fermer.

Une autre CCI se dit un peu effrayée de constater que certaines conventions de revitalisation consacrent les deux-tiers des montants engagés à des subventions à l'emploi. Dans certaines régions ce sont les syndicats de salariés et les UT qui demandent clairement des créations d'emploi. Une CCI juge plus logique de financer les actions de structuration des filières. Une autre CCI est dubitative sur les subventions de la revitalisation à des fins d'insertion (cours de math et de français du GRETA, financement du PLIE ce qui lui paraît être une forme d'effet d'aubaine). Une CCI souligne que cette partition des objectifs se retrouve parfois à l'échelon du préfet, certains privilégiant une consommation « sociale » des fonds alors que d'autres les orienteront vers des projets de développement économique.

Certaines CCI sont réticentes aux prêts participatifs. Ces prêts n'auraient d'intérêt que pour de gros projets qui nécessitent des investissements que les entreprises ne trouvent pas. De plus ces prêts seraient difficiles à mettre en place pour les très petites entreprises car ils nécessiteraient ensuite des fonds de roulement. L'une d'elles indique que les prêts bonifiés ne sont pas très justifiés en dehors des périodes de crise économique aigüe. Il en serait de même des abondements de fonds pour des start-up, qui pour être efficaces, devraient être d'un montant très élevé (« *et non 50K€ ce qui n'est rien pour une entreprise qui démarre bien* »). Une autre CCI précise que les entreprises préfèrent les subventions aux prêts. En revanche, une autre encore indique que les avances remboursables permettent de pérenniser un fonds de mutualisation lorsqu'il a été créé (puisque l'argent est remboursé au fonds). Cette CCI a un avis exactement contraire à celles précédemment citées puisqu'elle juge « *qu'un industriel a besoin d'avances remboursables plus que de subventions […] Plus qu'une aide, l'avance remboursable c'est un accompagnement […] Un projet qui ne tient qu'avec des subventions n'est pas un bon projet. L'outil 'avance remboursable' permet en quelque sorte de qualifier le projet, s'il est viable ou pas […] La subvention n'a pas de suivi dans le temps, elle ne favorise pas le contrôle et facilite les effets d'aubaine* ».

8. Collectivités territoriales

Dix sept entretiens ont été réalisés auprès de collectivités territoriales, répartis comme suit : conseil régional (3), conseil général (5), commune (2), intercommunalité (7) – répartis en : communauté de communes (3 dont 1 regroupement de 6 communautés de communes), communauté d'agglomération (2), communauté urbaine (2). Ces entretiens concernent les départements suivants : Ille-et-Vilaine (4), Nord (2), Ardèche (2), Isère (2), Rhône (1), Hautes-Pyrénées (1), Essonne (1), Ardennes (1), Landes (2), Cher (1).

La diversité des types de collectivités rencontrées ne permet guère de les constituer en *un* acteur unifié au plan fonctionnel – d'autant que plusieurs collectivités ont parfois été rencontrées sur un même département. Pour autant, du point de vue du dispositif de la revitalisation, toutes constituent des « *collectivités territoriales intéressées* » et – *a minima* – consultées sur les projets de conventions. Toutes les collectivités rencontrées se sont effectivement montrées *intéressées et concernées* : elles expriment un certain nombre de préoccupations, peuvent être porteuses d'une certaine façon de donner du sens, localement, au dispositif des conventions de revitalisation (points 1&2) ; elles peuvent également établir – ou souhaiter établir – des ponts entre la revitalisation et d'autres thématiques dont elles sont *a priori* des représentants « naturels », en plaidant alors pour certaines complémentarités (point 3). Mais les collectivités que nous avons interviewées sont aussi le plus souvent *impliquées*, à des degrés divers : quelle est leur implication – effective/possible/souhaitée – dans la conception et la conduite des actions de revitalisation (point 4) ? Ces différents aspects dessinent autant de « lignes » et de comportements, que chaque collectivité est susceptible d'emprunter, de façon simultanée.

8.1 Quelle orientation donner aux conventions de revitalisation : le choix des projets structurants

Plus de la moitié (9) des représentants des collectivités locales rencontrés indique qu'il faudrait davantage orienter les conventions de revitalisation vers des projets structurants (ex : soutien à des filières, accompagnement de PME, etc.), même si ceux-ci n'ont pas d'impact immédiat, direct, susceptible d'être comptabilisé en nombre d'emplois créés sur la durée de la convention. Ce point de vue est particulièrement porté par les **intercommunalités** (6) et les **conseils généraux** (2). Selon les cas, c'est avec les représentants des entreprises – dans le cadre d'un dispositif de mutualisation –, ou avec la DIRECCTE, que ce point fait débat : « *Un point fait débat dans nos échanges : le projet structurant de territoire. Nous pourrions avoir une vision à plus long terme, mais certains considèrent que les fonds doivent aller directement à l'emploi. C'est un point dur, notamment avec les représentants d'entreprises. Il s'agirait pourtant de soutenir des projets économiques ayant une dimension collective, des projets différents de ceux que porte habituellement une collectivité locale. La région est plus proche de notre vision des choses* » (communauté d'agglomération). « *Le problème est moins le nombre de projets, qui est assez élevé, que la nature de ces projets. Dans leur grande majorité ils sont très classiques : ce sont essentiellement de petits projets de développement endogène, d'investissement, liés à une vie classique d'entreprise. Il y a peu de projets réellement innovants, sortant des sentiers battus, à l'instar de ce projet touristique que le Fonds de mutualisation a accompagné, avec 9 créations d'emplois. Ce manque de projets intéressants vient également du tissu industriel local, composé de très petites unités*

en monoactivité : forge, fonderie, sous-traitance automobile. Peut-être faudrait-il associer ou consulter d'autres acteurs, tels que le Centre Régional d'Innovation et de Transfert de Technologie, pour travailler sur l'aspect innovation et développement, et identifier par exemple des projets de R&D » (CG). En pratique, ces divergences de points de vue peuvent conduire à ce que des propositions d'une collectivité locale – un CG par exemple – ne soient pas retenues dans un projet de convention : « *Nous avons fait deux propositions originales, en complément du modèle de convention type sur lequel travaillait la DIRECCTE. Nous avons notamment proposé de financer de l'investissement productif stratégique : mais l'Etat s'est montré réservé, considérant qu'il n'y aurait pas d'impact mesurable sur l'emploi. Les PME manquent pourtant de soutien en matière d'investissement. […] Certes, nous pouvons distribuer l'argent de la revitalisation ici ou là, mais nous pourrions faire des choses plus intéressantes, telles que monter un fonds de prêt avec effet de levier sur les hauts de bilan. Il faut moins rechercher une incidence sur l'emploi que viser l'accompagnement de PME à potentiel, en ciblant des filières particulières. Mais cela dépend donc beaucoup des territoires* » (CG).

8.2 Donner la priorité à l'industrie ?

Un tiers des collectivités que nous avons rencontrées, et particulièrement les représentants de **conseils généraux**, défendent la nécessité de conférer une **priorité à la création d'emplois dans l'industrie** ou les services à l'industrie (5 collectivités, dont 3 CG) : « *Il faut essayer de maintenir l'activité industrielle, plutôt que d'aller vers les services à la personne - pour prendre un exemple un peu caricatural. Une activité industrielle génère plus d'emplois par rapport à l'investissement, à la surface des bâtiments, etc. Elle permet aussi de pouvoir employer parmi le personnel qui a été licencié : beaucoup de personnels ouvriers, souvent peu qualifiés* » (CG). Certains suggèrent même de pondérer les emplois recréés *dans l'industrie* d'un coefficient supérieur aux emplois relevant d'autres secteurs, dans la comptabilisation des emplois prévue par la convention de revitalisation. Par endroits, cette « ligne » consistant à privilégier les projets de créations d'emplois dans l'industrie peut se cristalliser en une « sorte de jurisprudence », par exemple au sein du comité d'engagement d'un dispositif de mutualisation.

8.3 Revitalisation et offre immobilière, complémentarité entre les aides

Un autre tiers des collectivités – qui ne se recoupe que partiellement avec le précédent, *via* deux CG – considère qu'un lien peut être établi et favorisé entre revitalisation et **immobilier d'entreprise** (4), dans le cadre de projets cofinancés notamment. Certaines conventions s'inscrivent d'ailleurs dans cette perspective : « *Le fonds de mutualisation est couplé avec les aides plus importantes du CG, versées sous forme d'avances remboursables pour des grosses entreprises et pour de gros projets structurants, ayant un impact conséquent sur l'emploi. Il s'agit essentiellement de projets d'immobilier d'entreprise : aider, par exemple, une entreprise locale, à l'étroit dans ses locaux, qui décide de construire un bâtiment neuf sur une zone d'activité* » (CG) ; « *Nous nous sommes vite entendus sur le fait qu'il y avait une carence d'offre foncière et immobilière de qualité. De là est venue l'idée de cofinancer des zones d'activités : cela a servi d'accélérateur de projets. Ils se seraient faits, mais moins vite* » (comm. de communes). En d'autres lieux, toutefois, cela fait vraisemblablement davantage débat : « *La communauté urbaine envisage de favoriser davantage d'opérations immobilières (tertiaire, locaux d'activité), sur des segments mal couverts par l'initiative privée. L'idée est de créer un effet levier sur des projets d'entreprises, non pas directement créateurs d'emplois, mais correspondant à un besoin qui, aujourd'hui, ne trouve pas de réponse satisfaisante.*

Entre la volonté de comptabiliser des effets directs sur la création d'emplois et des effets à plus long terme, n'y a-t-il pas un juste milieu à trouver ? Développer une nouvelle offre immobilière est certes difficile à estimer en termes de création d'emplois indirecte, mais c'est une véritable réparation pour le territoire » (commun. Urbaine).

Sur ce type de projets, comme sur d'autres, plusieurs collectivités (4) considèrent qu'il conviendrait de travailler à une meilleure **complémentarité** entre les conventions de revitalisation et les aides allouées par les collectivités locales. Sont notamment visées : une meilleure répartition des aides (éviter les cumuls non recherchés et parfois constatés *a posteriori*), la possibilité de combiner des aides au bénéfice d'un même projet si cela est nécessaire.

Notons par ailleurs que certaines collectivités, plus rares (2), signalent également la possible – nécessaire ? – contribution des conventions à une politique **d'attractivité** du territoire.

Enfin, un représentant d'un conseil régional témoigne du caractère multi facettes d'un processus de « revitalisation d'un territoire » : « *C'est très intéressant pour voir les différentes filières, les matrices formation-territoire, les impacts sur l'habitat, les réserves foncières, pour travailler l'endogène et l'exogène, la création d'un fonds de revitalisation* ».

8.4 L'implication et l'apport des collectivités dans la conduite des conventions de revitalisation : participer aux comités, informer

Les collectivités territoriales sont diversement associées dans le suivi des conventions de revitalisation. Celles que nous avons rencontrées sont fréquemment représentées dans les comités de pilotage (11 sur 17), beaucoup moins dans les comités d'engagement (6 sur 17 *a priori*).

Lorsqu'elles évoquent la manière dont elles peuvent contribuer à la mise en œuvre des conventions de revitalisation, un tiers des collectivités estime pouvoir être amené à **présenter des dossiers** (CR et intercommunalités). Un tiers également (qui recoupe largement le tiers précédent : CR et intercommunalités) considère pouvoir contribuer en **donnant un avis** sur les projets à financer, à partir de leur propre connaissance du tissu économique local (certains ont par ailleurs émis un avis réservé sur la façon dont les dossiers sont instruits, c'est-à-dire sur l'analyse économique et financière des projets à financer).

8.5 Un bénéfice (effectif ou espéré) : être informé, l'importance des comités d'engagement

A l'inverse, pour un autre tiers des collectivités (qui ne recoupe quasiment pas le tiers précédent), le travail sur les conventions de revitalisation constitue une **occasion de renforcer leur connaissance des entreprises**, **voire d'établir des contacts directs** avec les entreprises locales lorsque la collectivité est présente dans les **comités d'engagement** – ce qui est le cas des CG concernés – (5 collectivités dont 3 CG). Un représentant d'un conseil général considère quant à lui que « *le comité d'engagement, c'est également le pouls de l'économie ; cela permet d'avoir de l'information précise, qui crée de la valeur ajoutée* ». Un conseil régional, qui ne

participe pas aux comités d'engagement mais est représenté dans les comités de suivi, souhaiterait que le pilotage des conventions de revitalisation s'accompagne de la production en continu d'une information partagée sur les entreprises bénéficiant des aides.

8.6 L'intérêt des études d'impact

Deux conseils régionaux, enfin, mentionnent l'intérêt des **études d'impact** pour apprécier l'impact global d'une restructuration sur un bassin d'emploi et tenir notamment compte des conséquences sur les sous-traitants.

9. Pôle emploi, Maisons de l'emploi, Agence de services et de paiement

Ces acteurs ont en commun d'être des institutions publiques ou des institutions en charge d'un service public : Pôle emploi, Maisons de l'emploi et Agence de service et de paiement.

9.1 Pôle emploi

Deux entretiens ont été menés avec Pôle emploi. Il en ressort que Pôle emploi n'est pas (ou que très peu) associé à la négociation et à la conclusion des conventions de revitalisation. Pôle emploi ne participe pas plus aux actions mises en œuvre dans le cadre de l'exécution de la convention, comme en témoigne la responsable d'équipe d'un Pôle : « *Quand on nous a contacté il est clair que l'action était déjà décidée, nous n'avons pas participé au débat sur le principe de l'action* ». Cette responsable ajoute que sur l'une des actions qui nécessitait la prospection d'entreprises elle a été surprise que Pôle emploi ne soit pas intervenu alors que cette institution aurait pu apporter sa connaissance des entreprises. De fait elle précise que certaines entreprises avec lesquelles Pôle emploi entretenait des relations n'ont pas été contactées alors qu'il aurait été intéressant de le faire car elles étaient selon elle « stratégiques » dans le marché local de l'emploi.

Pôle emploi revendique également sa connaissance des métiers et des qualifications qu'il pourrait mettre à la disposition des signataires de conventions de revitalisation. La responsable d'équipe déjà citée regrette ainsi, à propos d'une opération de revitalisation, que l'étude confiée à un cabinet se soit cantonnée au secteur de l'industrie parce que l'entreprise qui restructurait relevait du secteur industriel. Elle remarque que les tentatives de création ou de développement de l'emploi industriel servaient essentiellement les salariés qualifiés mais peu les non qualifiés qui doivent être reclassés dans d'autres types d'emploi qui nécessitent peut-être le soutien d'autres types d'entreprise.

Lorsque la convention de revitalisation concerne un bassin éloigné des grands centres urbains ou industriels, Pôle emploi relève un certain nombre de difficultés qui n'avaient peut-être pas été repérées au stade de la conclusion de la convention. La principale d'entre elles est l'adéquation de l'offre de main-d'œuvre à la demande des entreprises. Ce ne sont pas nécessairement les entreprises ou les emplois qui manquent mais les travailleurs qualifiés pour les occuper alors même que certaines industries arrêtent leur activité et libèrent la main-d'œuvre. Pôle emploi observe par exemple que ne sont pas assez prises en considération les questions portant sur la mobilité géographique des salariés, les femmes en particulier (permis de conduire), la compatibilité des horaires de travail avec la vie familiale, la difficulté d'avoir accès aux organismes de formation qui sont éloignés. Les territoires et plus encore certains travailleurs se trouvent de fait discriminés. Des actions de revitalisation ne concourent pas nécessairement directement à la création d'emplois. Dans l'un des entretiens, il a été précisé qu'une forte émigration de travailleurs qualifiés était constatée vers les grandes villes. Il ne reste alors plus sur le territoire que la main-d'œuvre qui n'est pas immédiatement utilisable par une entreprise qui s'installerait ou se développerait. De ce point de vue, les statistiques sont en trompe l'œil : une responsable de Pôle emploi indique

par exemple que sa circonscription a un taux de chômage très bas parce tous les travailleurs sont partis.

D'un point de vue institutionnel, les agents de Pôle emploi ont une posture qui les met parfois en difficulté face aux élus des collectivités territoriales qui ont des attentes peu faciles à satisfaire. À propos d'un groupe de travail pluri-institutionnel mis en place dans le cadre d'une action de revitalisation, la responsable de Pôle emploi précédemment citée indique que le préfet se déplace parfois en personne dans certaines réunions : « *Le préfet n'est pas aux ordres d'un élu, il est droit dans ses bottes par rapport à sa mission, il restaure la légitimité de certains acteurs locaux, nous par exemple qui représentons le service public de l'emploi […] Il relégitime la place de l'agence de Pôle emploi face à l'élu* ».

Cette légitimité peut tenir au fait d'être un service de l'État. La même responsable de Pôle emploi souligne que le paysage politique interfère beaucoup dans certaines décisions et que certains élus sont très soudés entre eux ou au contraire font connaître leur désaccord. Comme acteur local de l'insertion, Pôle emploi garde une certaine neutralité et une objectivité dans l'approche des dossiers.

9.2 Maisons de l'emploi

Deux entretiens ont été faits avec des responsables de maisons de l'emploi. Les maisons de l'emploi sont susceptibles d'intervenir de deux façons dans les conventions de revitalisation.

En premier lieu, la maison de l'emploi peut être un prestataire d'actions de revitalisation dans certaines conventions. Une directrice de maison de l'emploi indique qu'elle a été approchée par les services de l'État (Unité territoriale) qui lui a demandé d'apporter des idées pour accompagner la revitalisation. Cette maison de l'emploi, disposant d'un comité d'aide aux projets de création d'entreprise, a proposé d'utiliser l'argent de la revitalisation au soutien de créateurs d'activité. Une convention est signée entre la maison de l'emploi et l'entreprise débitrice. La maison de l'emploi instruit le dossier et décide de faire financer de l'équipement d'entreprise (ordinateur, licence de logiciel, matériels de production de biens ou de services etc.). Le dossier est ensuite transmis à la DIRECCTE qui le valide. La maison de l'emploi envoie ensuite le dossier à l'entreprise débitrice de l'obligation de revitalisation qui donne son accord. La maison de l'emploi paye alors le bénéficiaire sur des fonds qu'elle a reçus préalablement de l'entreprise débitrice. On peut donc dire que dans ce cas de figure la maison de l'emploi est le mandataire de l'entreprise puisqu'elle agit en son nom et pour son compte après avoir obtenu son accord.

Dans cet exemple, la valeur ajoutée de la maison de l'emploi tient au fait qu'elle dispose de conseillers en ressources humaines qui ont pour mission d'accompagner les entreprises dont ils connaissent le dirigeant. Ils font un travail de repérage d'entreprises qui sont éligibles sur les fonds de revitalisation. De même, les conseillers en création d'entreprise repèrent les entreprises qui veulent faire des investissements ou qui ont besoin de trésorerie. L'argent de la convention de revitalisation est une aide qui vient soutenir un projet. Cette

maison de l'emploi veut éviter les effets d'aubaine. Toujours dans cet exemple la directrice cite le cas de la création d'une succursale d'une chaîne de magasins d'équipement en matériel informatique qui crée 40 emplois qu'elle ne veut pas financer car cela n'aurait aucun sens selon elle.

Une deuxième forme d'intervention des maisons de l'emploi consiste à conseiller les parties prenantes à la convention de revitalisation. L'une d'elles a mis en place des groupes de travail qui vont repérer les entreprises et les emplois qu'il faut soutenir. Un président (un élu local) de maison de l'emploi indique qu'il souhaite se focaliser sur les entreprises de taille intermédiaire qui sont des « gazelles » en les recensant, en étudiant ce qui bloque leur développement pour ensuite les aider à constituer des fonds propres et les soutenir dans leurs démarches administratives. Ce président a également constitué un groupe de travail sur les troubles musculo-squelettiques dont le taux augmente de 18 % par an dans la région concernée et qui affectent particulièrement la main-d'œuvre féminine. Ce bassin d'emploi est celui précédemment cité (entretiens Pôle emploi) qui connaît un taux de chômage plutôt bas parce que les travailleurs qualifiés (probablement des hommes) ont quitté le territoire. On constate ainsi qu'une revitalisation peut prendre des chemins détournés et nécessiter des actions qui paraissent *a priori* éloignées de l'objectif initial de revitalisation.

9.3 Agence de Service et de Paiement (ASP)

Un entretien a été mené avec le directeur d'une agence de service et de paiement. Ce directeur indique que si l'agence a pour objet principal la gestion des fonds de la politique agricole commune et des contrats de travail aidés, elle propose également ses services au secteur privé. Elle est ainsi susceptible de gérer des fonds privés, notamment ceux issus des conventions de revitalisation. L'agence interrogée intervient dans le cadre d'une opération de mutualisation des fonds de la revitalisation. La préfecture de département et l'Unité territoriale ont décidé de confier les fonds à l'ASP. L'agence ne conclut pas de convention avec la structure bénéficiaire. En revanche un contrat est conclu entre l'entreprise bénéficiaire et l'État qui fait référence à l'ASP pour lui verser les fonds. Le directeur indique que la nature juridique du fonds de mutualisation est sans doute compliquée. Il est alimenté par des fonds privés gérés par un organisme public (l'ASP) mais l'ASP ne transforme pas pour autant ces fonds en argent public à son avis. L'ASP est un simple gestionnaire.

Pour autant l'ASP n'est pas seulement un tiers payeur. Le directeur précise que son agence participe aux comités d'engagement des fonds mais ne prend pas part aux décisions. Il est donc partie prenante au fonctionnement du fonds de mutualisation. L'ASP ne se fait pas rémunérer ses prestations en pourcentage du montant des fonds gérés. Il s'agit d'une somme forfaitaire qui pour le fonds de mutualisation représentait au jour de l'entretien environ 1 % des fonds gérés.

A.2 Guide de lecture et définition des nomenclatures de la base de données

1. La première question : est-ce que le budget est différencié ?

1.1 Nomenclature

Réponse à la première question :	*Implique dans l'écriture du montant des tâches :*
« Oui »	ou « montant » ou « 0 € » ou « HC »
« Non, mais des tâches sont mentionnées »	« X »
« Non, aucune tâche n'est mentionnée »	néant

1.2 Définition

La première question se pose dans la colonne B : est-ce que le montant de la convention est divisé en aides et en tâches ? Cette question fait référence au premier principe présenté dans le rapport intermédiaire (*cf.* principe n° 1, point 1.3.4). Elle détermine le codage de la convention.

1.3 Commentaires

1.3.1 La réponse est positive, « oui »

Si la réponse est positive, cela implique qu'il existe un budget pour les aides et un budget pour les tâches[68]. Le montant de la convention correspond donc à la somme de ces deux budgets. Il suffit que l'un des deux montants soit renseigné pour que l'on puisse calculer le second par soustraction. Par exemple, dans la C1 seule la rémunération du prestataire apparaît (sans le montant des aides). Ainsi, dans une convention de 128 000 euros (C1), où le prestataire est rémunéré à hauteur de 32 000 euros, nous retiendrons 96 000 euros d'aides (128 000 - 32 000 = 96 000).

Signalons ici que c'est généralement le budget des tâches qui est déterminant. En effet, dans la plupart des textes, ce sont les tâches qui se différencient des aides, et non l'inverse. C'est ce que montre l'exemple précédent. On attache une rémunération à l'exécution de certaines tâches sur un budget global d'aide. En revanche, on ne précise pas un montant particulier d'aide, sur un budget global de tâche. C'est lié au fait que les tâches émanent des

[68] Ces tâches en question sont les « opérations qui permettent de réaliser concrètement l'aide. Une aide en effet ne s'effectue pas spontanément, mais suppose la mise en œuvre active d'un ensemble de tâches » (*cf.* principe n° 1, point 1.3.4).

aides. En ce sens, lorsque le budget n'est pas différencié, c'est souvent parce que ces tâches sont confondues aux aides.

Lorsque le budget est différencié, trois types de cas sont alors possibles :

- Les tâches sont payantes et imputées sur la convention. Dans ce cas, il est possible de calculer le montant attribué strictement aux aides par soustraction, comme expliqué ci-dessus. Toutefois, certaines conventions mentionnent le montant des tâches sous forme de pourcentage, parfois précis, parfois une limite à ne pas dépasser. Dans ces cas, les tâches sont souvent assimilées à la rémunération du prestataire. L'initiative de calculer le montant des tâches lorsqu'il est indiqué en pourcentage, ou dans une limite d'un pourcentage a été prise lorsque cela paraissait cohérent avec la distribution du reste du budget. Il s'agit de remarquer ici qu'un pourcentage revient très fréquemment et semble être admis comme norme concernant la rémunération d'un prestataire privé : 30 %.
- Les tâches sont assumées gratuitement par l'opérateur : « 0 € ». Les conventions ont été codées dans cette catégorie uniquement lorsqu'elle mentionnait *explicitement* que l'opérateur assumait la gestion de la convention à titre gratuit, ou « gracieusement ». Toutefois, on imagine qu'un nombre important de tâches a été réalisé gratuitement sans que les conventions ne le mentionnent *explicitement*, celles-ci ne sont pas codées.
- Les tâches sont assumées hors convention par l'entreprise assujettie : « HC ». Comme précédemment, les conventions ont été codées dans cette catégorie uniquement lorsqu'elle mentionnait *explicitement* que l'entreprise assumait la gestion de la convention à hors convention. Le budget global de la convention correspond donc à celui des aides.

1.3.2 La réponse est négative, « non, … »

Si la réponse est négative, cela implique que le montant indiqué dans les aides correspond à celui de la convention. Dans ce cas, la case où l'on indique le montant des tâches sera simplement cochée, par une croix « X », ou bien sera vide « ».

Lorsque la réponse est négative ([69]), deux types de cas existent :

[69] Si le texte des conventions ne précise pas de budget en ce qui concerne les tâches, d'autres indicateurs ou variables peuvent éclairer la question, comme :

- La nature de l'opérateur (privé, parapublic ou public). Si l'opérateur est privé ou public, on pourra imaginer que les frais concernant les tâches sont différents, voire, dans le cas d'un opérateur public, gratuits.
- Le montant total des aides, par rapport à celui de la convention. Si la somme des aides équivaut au montant global de la convention, on pourrait imaginer soit qu'il n'y a pas de tâches de prévues, soit qu'elles sont assumées gratuitement.
- Dans ce cas, la présence d'aides financières pourrait permettre de trancher. En effet, les tâches sont souvent attachées à ces aides en particulier qui impliquent de la prospection (endogène ou exogène) afin de trouver des bénéficiaires, ainsi que de l'accompagnement dans le montage des projets…

Les deux hypothèses ci-dessus sont des lunettes de lecture de la grille, permettant de pallier à un manque d'information issu des conventions. En effet, dans certains cas où la réponse à la première question est négative, il n'a pas été possible de décider dans le codage que la gestion des conventions était gratuite. Ces hypothèses mettent en évidence des faits, tout en laissant le travail d'interprétation (et sa responsabilité) au lecteur.

- soit la réponse est « non, mais des tâches sont mentionnées », cela signifie que des tâches (de prospection, d'accompagnement, ou de suivi) sont citées, mais non budgétées.
- soit la réponse est « non, aucune tâche n'est mentionnée ». Dans ce cas, rien n'est indiqué en ce qui concerne les tâches.

La grille aplatit nécessairement certaines choses. Exemples :

C282. Aucune tâche n'est mentionnée, et le budget est distribué en 3 subventions à une structure d'aide à la création d'activité, à un projet structurant tourné vers l'innovation, et à une action de formation. Dans ce cas, où le fonds de revitalisation est d'emblée alloué à ces trois aides, on pourrait penser qu'aucune tâche ne sera mise en œuvre, et donc, que tout le budget sera attribué à des aides. Or, le texte de la convention ne dit pas *explicitement* que les tâches (ou du moins le suivi) soient assumées gratuitement. Le budget est considéré comme non différencié.

C191. Le budget est clairement divisé entre les « aides financières » et les « prestations de service ». Or, ces prestations de services comprennent une action structurante :

« *Soutien aux actions collectives :*

L'appui Compétitivité Commerciale et Performance Technologique vise à aider les entreprises à dynamiser leur politique commerciale et technologique afin de réduire leur dépendance stratégique aux marchés locaux.

Les entreprises retenues dans cette action pourront bénéficier du budget de revitalisation si leur engagement se traduit par de la création d'emplois.

La politique d'innovation est un axe de développement certain pour les PME-PMI et nécessaire pour sauvegarder leur compétitivité sur des marchés globaux de plus en plus concurrentiels.

La CCI de Dunkerque accompagne donc, avec le relais de PANAI, des entreprises locales dans la gestion de projets innovants. Le Fonds "Développement emploi" pourra donc accompagner financièrement les emplois créés par les entreprises participantes aux actions collectives décrites ci-dessus » (C191).

Cette action ne peut être considérée dans les tâches. Le budget est donc considéré comme non différencié.

2 Les actions prévues : aides et tâches

2.1 Les aides financières

2.1.1 Nomenclature

a. Subvention

b. Subvention conditionnée

c. Prêt à taux 0 % sans garantie

d. Prêt à taux bonifiés sans garantie

e. Prêt à taux bonifiés avec garantie

f. Prêt participatif

g. Participation à un fonds de garantie

2.1.2 Définition

Les aides financières, qu'elles soient sous forme de subvention ou de prêts, s'adressent à des entreprises bénéficiaires (en création, en développement, en difficulté… cf. la nomenclature des bénéficiaires).

La Subvention est une prime à l'emploi.
La Subvention conditionnée est toujours un prêt au départ, transformable en subvention. Si la condition n'est pas satisfaite, le bénéficiaire devra rembourser ce prêt. En général, la condition requise est la création d'un CDI, ou le recrutement d'un public particulier (anciens salariés).
Le Prêt à taux 0 %, sans garantie reprend tous les prêts à 0 % et sans garantie qu'ils soient mentionnés comme avances remboursables ou prêts d'honneur.
Prêt à taux bonifiés sans garantie
Prêt à taux bonifiés avec garantie
Le Prêt participatif comprend toutes formes de prêts participatifs qu'ils soient à taux bonifiés, avec ou sans garantie…
Participation à un fonds de garantie

2.1.3 Commentaires

Il peut être délicat de coder certaines actions dans les « aides financières » plutôt que dans des « actions de soutien à la création d'activité ». En effet, un abondement à une structure de soutien à la création d'activité doit-il être considéré comme une aide financière ou une action structurante ? Cette aide, si elle passe via une structure intermédiaire, a pour objectif d'aider les entreprises et se traduit souvent par la mise en place d'aides financières au profit d'entreprises bénéficiaires.

L'abondement aux fonds de ce genre de structure n'est considéré dans le codage comme une aide financière aux entreprises que lorsque :

- La convention attache un objectif emploi à la dotation (C113)
- (ou) qu'elle mentionne une participation de l'État et de l'entreprise aux comités d'engagement des fonds.
- (ou) que la convention est gérée entièrement par la structure qui reçoit, en plus du fonds de prêts, une rémunération.

Si l'une ces conditions est satisfaite, l'aide est considérée comme une aide financière et non pas comme une « action de soutien à la création d'activité » (action structurante). Dans ce cas, la structure intermédiaire et bénéficiaire de la subvention est considérée comme l'opérateur de l'action (O6., ou O4.).

Enfin, l'octroi d'aides financières à une entreprise est étroitement lié à des tâches. En effet, cette aide implique des actions de prospection et d'accompagnement des bénéficiaires, même si celles-ci ne sont pas toujours précisées. Toutefois, il existe quelques cas (peu) où cette fois des tâches d'accompagnement sont mises en œuvre, mais sans aides financières associées (C230).

2.2 Valorisation de cession (Aides)

2.2.1 Nomenclature

a. Cession de biens immobiliers

b. Cession de biens mobiliers, financement de travaux (pour le repreneur d'un site par exemple) ou prise en charge de loyers

2.2.2 Définition

L'aide « valorisation de cession » est en général tournée vers le repreneur de site. Elle peut prendre la forme d'une décote immobilière (« cession de biens immobiliers ») ou bien de cession de matériel, de prise en charge de loyer (« cession de biens mobiliers, financement de travaux… ») Ces deux types d'aides peuvent être indiqués sous la forme d'un montant global, ou bien attaché à une condition de création d'emploi sur le site. Dans ce dernier cas, le montant est indiqué par emploi créé, « 3 000/e » (C210).

2.2.3 Commentaires

Cette aide est étroitement liée à la reconversion du site et à ses tâches (T0. Études relatives à la reconversion du site, T1.3 prospection de repreneur, T2.2 accompagnement à l'implantation d'entreprise…). Toutefois, signalons que dans certains cas, la reconversion du site ne prévoit pas de décote immobilière ni de cession de biens mobiliers, mais seulement les tâches précitées, ou encore des aides financières à la création d'emploi par le repreneur. Dans ce dernier cas, le bénéficiaire est indiqué comme « repr.site », repreneur de site, dans la colonne concernant le statut du bénéficiaire.

Exemple C153 : La première action correspond à des actions de reconversion de site, mais qui ne prennent que la forme de prospection (de repreneur) et d'accompagnement à la reprise du site. Aucune décote immobilière ne semble être prévue. Cette aide et alors notée uniquement dans les tâches.

2.3 Soutien à la formation et accompagnement vers l'emploi (Aides)

2.3.1 Nomenclature

a. Actions de formation

b. Action d'orientation et de repositionnement professionnels.

2.3.2 Définition

Les Actions de formation correspondent au financement ou à la mise en place d'actions de formation visant des personnes et non des structures.

Les Actions d'orientation et de repositionnement professionnels correspondent à la mise en place de mesures d'accompagnement vers l'emploi ou de repositionnement professionnel. Cette action peut comprendre le suivi individualisé de personne en recherche d'emploi, l'accès à l'information et à la mobilité (mise à disposition de point info conseil, ou d'antenne « emploi », participation au financement de permis de conduire…)

2.3.3 Commentaires

Ce type d'action cible comme bénéficiaire des personnes et non des entreprises. Il peut s'agir de publics différents (des anciens salariés de l'entreprise assujettie, des publics fragilisés, des demandeurs d'emploi…).

2.4 Mise à disposition de personnel (Aides)

2.4.1 *Nomenclature*

Mise à disposition de personnel issu de l'entreprise ou spécialement embauché par l'entreprise

2.4.2 Définition

La mise à disposition de personnel de l'entreprise assujettie correspond à une aide soit technique, soit en termes d'expertise. Il s'agit d'une aide, qui vise des entreprises bénéficiaires.

2.4.3 Commentaires

En revanche, lorsque l'entreprise met à disposition son personnel pour la gestion de la convention. Cette action n'est pas considérée comme une aide (elle ne vise pas de bénéficiaires). Dans ce cas, l'entreprise est considérée opératrice de sa propre convention « O11 », mais la case « mise à disposition de personnel » n'est pas remplie.

2.5 Actions structurantes (Aides)

2.5.1 Nomenclature

- Développement de compétences et mesures d'accompagnement d'entreprises existantes (sans référence à l'emploi).
- GPEC territoriale, ou GTEC
- Projets structurants de territoire tournés vers l'innovation (plateformes, pôles de compétitivité, études de projets innovants...)...)
- Soutien aux sous-traitants locaux (prospection de nouveaux marchés, démarches auprès de nouveaux donneurs d'ordre et sous-traitants, maintien de commande…)
- Favoriser la mise en place de réseaux d'entreprises (filières, SPL…)
- Analyse du bassin d'emploi
- Création ou aides à des structures d'insertion par l'activité économique, au PLIE
- Soutien à l'implantation d'un groupement d'employeurs
- Soutien et stimulation à la création d'activité
- Aménagement et promotion du territoire
- Soutien aux services économiques ou de l'emploi des structures locales (agence de développement, Cci, collectivités, maison de l'emploi…)
- Contribution à des dispositifs existants : ALIZE / PLATO
- Autres types d'actions structurantes

2.5.2 Définition et commentaires

Développement de compétences et accompagnement des entreprises existantes

Cette action structurante vise au développement des compétences des entreprises. Elle correspond souvent à la mise à disposition (ou au financement) de formations, ou d'actions de conseil sur des thèmes aussi divers que les stratégies d'entreprises, le développement commercial, le marketing, la comptabilité…

En ce sens, elle est à distinguer de deux autres actions : « la mise à disposition du personnel de l'entreprise » d'une part, et les « actions de formation » d'autre part. Premièrement, si cette action peut prendre la forme de conseil, d'expertise ou d'audit, signalons qu'il s'agit d'une expertise non fournie part l'entreprise assujettie. En effet, les expertises menées par le personnel de l'entreprise assujettie sont codées dans l'aide « mise à disposition du personnel de l'entreprise ». Deuxièmement, le bénéficiaire final de l'action est l'entreprise, et non pas le salarié. Elle a pour objectif la professionnalisation des entrepreneurs, des dirigeants d'entreprises ce qui la distingue des actions de formations qui visent un public de salarié ou de demandeurs d'emploi.

GPEC territoriale, ou GTEC

Neuf conventions ont pour objectif de participer à des actions de GPEC ou GTEC (gestion prévisionnelle/territoriale des emplois et des compétences). L'enjeu global est de « promouvoir l'emploi, les compétences et sécuriser la prise de poste » C112. La GTEC ou GPEC consiste souvent en l'analyse prospective des emplois et des besoins en matière de

recrutement ainsi que l'élaboration d'un plan d'action adapté, etc. Toutefois, nous avons retenu dans cette catégorie uniquement les actions qui avaient *le label* GTEC ou GPEC. Les autres études prospectives concernant le bassin d'emploi se retrouvent dans la catégorie « analyse du bassin d'emploi ».

Projets structurants de territoire tournés vers l'innovation (plateformes, pôles de compétitivité, études de projets innovants...)

Il est question, par cette action, de soutenir les projets d'innovation et de recherche, des territoires (et des entreprises). Les actions peuvent prendre la forme de soutien:

- à un pôle de compétitivité (C24), (C228),
- à des projets de recherche et développement (C32), (C230), (C359),
- à tous projets pouvant s'inscrire dans les stratégies respectives des pôles de compétitivité (« MOVEO, Cosmetic Valley, Logistique Seine Normande » pour le département de l'Eure, C51),
- au développement de plates-formes technologiques (C282),
- mission territoriale de valorisation de la R&D (C317)…

Soutien aux sous-traitants locaux (prospection de nouveaux marchés, démarches auprès de nouveaux donneurs d'ordre et sous-traitants, maintien de commande…)

L'action « soutien aux sous-traitants » chiffre les modalités d'implication de l'entreprise (donneuse d'ordre) par rapport à ses sous-traitants ou fournisseurs. Elle peut comprendre le maintien d'un volume de commande pour une durée déterminée (C49, C22, C360), la prospection de nouveaux donneurs d'ordre (C116), l'aide à des projets de diversification, ou de création de nouvelles activités (C44, C46, C338), ou enfin des aides permettant aux ST d'amortir les coûts d'une réorganisation de leur activité (C262).

Favoriser la mise en place de réseaux d'entreprises (filières, SPL…)

Cette action, qui a pour objectif général le développement du tissu économique local, vise la structuration de filières d'entreprises, bien souvent sectorielle. Il s'agit de soutenir financièrement une association de filière (C49), d'un secteur stratégique pour le développement de filières locales (Ex. Le soutien des « agro matériaux », vecteurs de développement des filières agroalimentaire et automobile C37), des actions collectives de professionnalisation des acteurs de la filière (C122), la participation à une étude portant sur la filière automobile (C362)…

Plus concrètement encore, cette action peut prendre la forme de :

- « création d'une identité commune (au moyen d'un nom, d'une charge graphique et le développement de support de communication de type plaquettes, affiches, habillage d'espace et annonce de presse type)
- réalisation d'un annuaire des acteurs et des compétences présentes sur le territoire, le développement d'un site Internet de présentation et de promotion des compétences de la dynamique collective représentée par les acteurs industriels réunis au sein de l'association.
- veille collective marché et technologies,
- missions de prospection en France et à l'étranger,
- d'actions en matière de Recherche et Développement… » (C49).

Analyse du bassin d'emploi

Cette action correspond à toute étude ayant pour objectif l'analyse socio-économique du bassin d'emploi. Ces études peuvent être prospectives (études « d'employabilité » visant à définir les types d'emplois à créer ou à développer sur le bassin (C323)), ou bien rétrospectives (divers diagnostics). Notons que cette sous action comprend très peu d'« études d'impact » règlementaire (C185).

Création ou aides à des structures d'insertion par l'activité économique, au PLIE

Cette action vise à appuyer les initiatives portées par des structures (souvent associatives) ayant pour objectif l'insertion des publics en difficulté, soit par le financement de postes d'encadrement, soit par le financement d'investissement nécessaire à la mise en œuvre d'atelier et de chantiers d'insertion, de concours aux associations intermédiaires, d'entreprises d'insertion, de chantier-écoles...

Toutefois, cette action comprend également le soutien aux ESAT (établissements et services d'aide par le travail), réservés aux personnes handicapées et visant leur réinsertion sociale et professionnelle (C22, C113) ; aux Entreprises de Travail Temporaires d'Insertion (ETTI) ; aux PLIE (plan local pour l'insertion et l'emploi) permettant de construire pour chacune des personnes concernées un parcours individualisé et personnalisé (C86, C90, C210). Signalons ici que cette action structurante est à distinguer de l'« action d'orientation et de repositionnement professionnel ». En effet, elle vise la structure et non pas le public. Enfin, une action de régie de quartier a été codée dans cette catégorie (C320). En effet, son objectif est d'entretenir et d'embellir le quartier par une activité économique qui favorise l'insertion sociale et professionnelle des habitants en difficulté.

Soutien et stimulation à la création d'activité

L'action « Soutien et stimulation à la création d'activité » comprend pour une petite part les concours d'idée, les appels à projet organisés autour de la création d'entreprise. Or, plus généralement, elle correspond à des aides (souvent sous forme de subvention) aux structures soutenant la création d'activité telles que les pépinières, les couveuses, les incubateurs, les PFIL, etc.

Attention, notons que l'abondement aux fonds de ce genre de structure peut aussi être considérée comme une aide financière aux entreprises lorsque :

- la convention attache un objectif emploi à la dotation,
- (ou) qu'elle mentionne une participation de l'État et de l'entreprise aux comités d'engagement des fonds.
- (ou) La convention est gérée entièrement par la structure (O6.) qui reçoit, en plus du fonds de prêts, une rémunération pour son fonctionnement.

Aménagement et promotion du territoire

Cette action comprend à la fois :

- des aides aux projets d'aménagement (ZAC, rond-point, pépinières…« Un parc résidentiel de loisir à vocation équestre » C18, « le développement de la zone IV NA entre SYNGENTA et l'autoroute A9 » C85),
- le développement d'équipement inter-entreprises (restauration, crèches… « L'offre de services collectifs développée intègrera notamment les besoins de transports, de

services bancaires, de sécurité dans les zones d'activités, de restauration inter entreprise ou de toute autre initiative mutualisant les besoins » C228),

- le financement d'étude d'urbanisme (« Étude d'urbanisme commercial »C27, « Appui à la structuration d'une offre immobilière tertiaire sur le bassin » C185, « étude tourisme et bois-énergie du Contrat de Site » C165…)
- et enfin, des actions de promotion territoriale et de communication (« Contribution à une action de communication pour attirer des projets exogènes de création d'entreprises innovantes » C307).

Il s'agit d'un soutien aux projets, aux actions, aux études des services publics (et non pas à la structure même.)

Soutien aux services économiques des structures locales et au service public de l'emploi

C'est au travers de cette action « Soutien aux services économiques des structures locales et au SPE » qu'est mesurée l'aide aux structures locales. Il peut être question d'aides à des dispositifs ou aux structures mêmes des services économiques locaux (les agences de développement, Cci, et collectivités).

Quelques exemples :

« Aide financière à l'agence aquitaine développement industriel (2ADI), pour l'aider dans les missions de "développement de zone industrielle de Blanquefort" ». Et « mise en conformité à la norme ISO 14000 et à récupération collective des copeaux huileux. » C89

« IKF s'engage à financer, à hauteur de 50.000 euros sur 18 mois, une société de conversion chargée d'aider à la mise en place d'une structure de développement économique local. » C120

« *Contribution au financement du dispositif investir en Picardie Maritime porté par la CCI* » C327

« Accompagnement et structuration d'une ingénierie économique au profit du territoire du Sud Essonne élargi au Sud Essonne » C358.

Cependant, cette sous action comprend également l'aide aux services locaux de l'emploi (Maison de l'emploi).

« Participation au démarrage (fonds d'amorçage) de la maison de l'emploi de l'île Saint-Denis » C363

« La société TAS s'engage à participer à la mise en œuvre de la Cité des Métiers au sein de la Maison de l'Emploi de Saint Quentin en Yvelines Rambouillet et Plaisir » C324.

Cette aide qui prend la plupart du temps la forme d'une subvention à une structure et à dissocier d'une rémunération. Elle est une participation ou un don à une structure, mais ne vient pas rémunérer une prestation. Dans le cas où une des structures précitées est opératrice d'une convention, sa rémunération est codée dans le montant des tâches.

Contribution à des dispositifs existants : ALIZE/PLATO

Cinq conventions de revitalisation prévoient de contribuer aux dispositifs Alizé ou Plato.

Autres types d'actions structurantes

Les autres actions structurantes peuvent prendre plusieurs formes :

- les actions trop particulières et inclassables dans la grille (C122, 166) ;

- les actions trop imprécises et inclassables dans la grille ;
- les abondements à des sociétés de capital-risque ;
- les actions en faveur de la fluidité du marché du travail (lorsqu'elles ne sont pas désignées comme GPEC ou GTEC) (C33).
- … etc.

2.6 Études relatives à la reconversion du site de l'entreprise assujettie (Tâche)

2.6.1 *Nomenclature*

Etudes relatives à la reconversion du site de l'entreprise assujettie

2.6.2 *Définition*

Cette tâche correspond à toute étude concernant la reconversion du site. Elle peut prendre la forme de diagnostic urbain, immobilier, foncier, ou d'étude plus prospective…

2.6.3 Commentaires

Cette tâche est étroitement liée aux autres actions de reconversion de site (valorisation de cession, tâches de prospection d'un repreneur…)

2.7 Tâches de prospection

2.7.1 Nomenclature

a. Prospection d'entreprises en développement sur le territoire, détection de projets potentiellement créateurs d'emploi, identification des besoins des entreprises (développement endogène)
b. Prospection de nouvelles entreprises susceptibles de s'implanter sur le territoire (développement exogène)
c. Prospection visant la recherche de repreneurs des emprises libérées du site (ou d'un repreneur du site)
d. Recherche d'investisseurs pour reprise de l'entreprise

2.7.2 Définition

Cette tâche comprend toutes les actions de prospection réalisée dans le cadre de la convention. Elle est étroitement liée aux aides financières, qui implique la recherche d'entreprises bénéficiaires, et à la valorisation de cession, qui implique la recherche d'un repreneur de site.

2.8 Tâches d'accompagnement, conseil, expertise, constitution de dossier d'aide

2.8.1 Nomenclature

a. Accompagnement, conseil, expertise apportée aux porteurs de projets repérés sur le territoire jusqu'à l'instruction des dossiers pour bénéficier de l'aide financière (développement endogène)

b. Accompagnement, instruction des projets d'implantation identifiés (jusqu'à la validation d'une proposition ferme de financement) (développement exogène)

c. Actions de promotion, d'accueil et d'accompagnement à la création d'entreprises

d. Actions de promotion, d'accueil et d'accompagnement à la création d'entreprises par les salariés licenciés de l'entreprise

e. Actions de promotion, d'accueil et d'accompagnement à la reprise d'entreprises

f. Actions de promotion, d'accueil et d'accompagnement à la reprise d'entreprises par les salariés licenciés de l'entreprise

2.8.2 Définition

Cette tâche d'accompagnement comprend toutes les prestations de conseil, d'expertise, liée à la constitution de dossier d'aide d'entreprises bénéficiaires. Elle est très liée aux aides financières qui supposent que les bénéficiaires montent des plans de financement ou des dossiers pour candidater à l'aide.

2.8.3 Commentaires

Elle se distingue de l'action structurante « Développement de compétences et accompagnement des entreprises existantes » dans le sens ses prestations sont liées à la constitution d'un dossier d'aide et ne représentent pas une aide en soi, mais une tâche liée à une aide.

2.9 Tâches de suivi administratif

2.9.1 Nomenclature

Tâche de suivi administratif

2.9.2 Définition

Cette tâche comprend tout ce qui concerne la gestion administrative de la convention. Elle peut comprendre le secrétariat des différents comités…

3. Les caractéristiques des actions prévues

3.1 Caractéristiques des prêts

3.1.1 Nomenclature

« A.1 », ou « B.1 » : dispositif de prêts, sans budget attribué

« A.2 », ou « B.2 » : dispositif de prêts, auquel un budget est attribué

« A.3 », ou « B.3 » : dispositif de prêts, distinguant le coût du prêt, du fonds mis à disposition

« A.4 », ou « B.4 »: dispositif de prêts où seul le coût du prêt est retenu au titre de la convention

3.1.2 Définition

Il semble que les aides financières soient mentionnées de façon tout à fait hétérogène dans les différentes conventions, notamment en ce qui concerne l'octroi de prêts. En effet, certaines conventions mentionnent les prêts comme forme d'aide parmi d'autres. D'autres y attachent un montant. D'autres encore distinguent les coûts du prêt, du montant du fonds de prêts disponible… Il est apparu nécessaire de qualifier ces différences dans une nouvelle nomenclature attachée aux aides sous forme de prêts. Cette nomenclature distingue dans un premier temps la nature du prêteur qui peut être de niveau A ou de niveau B. Elle qualifie ensuite le niveau de précision disponible dans la convention qui va d'un niveau 1 (A.1, B.1) à un niveau 4 (A.4)…

Le prêteur, de niveau « A » ou « B »

Deux niveaux doivent être distingués :

- Niveau « A » (prêts directs ou quasi-directs)

A l'intérieur de ce niveau deux sous-niveaux doivent être distingués.
Prêt direct : L'entreprise assujettie peut prêter des fonds directement à la structure bénéficiaire.
Prêt indirect : L'entreprise assujettie verse des fonds à l'opérateur de la convention (un prestataire privé ou une structure interconsulaire par exemple) qui lui-même prête les fonds à la structure bénéficiaire.

- Niveau « B »

L'entreprise assujettie fait un abondement à un fonds de prêt **déjà existant** (fond mutualisé) ou à une structure qui délivre des prêts pour la création d'entreprise (boutique de gestion, réseau Entreprendre, réseau Initiative…). Cet abondement est perçu comme une subvention pour l'entreprise assujettie. C'est pourquoi il fait l'objet d'un second niveau.

Les types de prêts de 1 à 4

- « A.1 », ou « B.1 » : dispositif de prêts, sans budget attribué

Dans cette catégorie, l'enveloppe consacrée aux aides sous forme de prêts n'est pas précisée. Souvent, les conventions prévoient des actions en insistant surtout sur le type de projet aidé, mais moins sur la forme de l'aide. Ainsi, de nombreuses conventions citent les « prêts » comme forme potentielle d'aide, parmi d'autres (subvention, cession de matériels…).

- « A.2 », ou « B.2 » : dispositif de prêts, auquel un budget est attribué

Ici, l'enveloppe dédiée aux prêts est mentionnée, mais elle ne différencie pas le coût du fonds (non restituable), de la somme mise à disposition pour les prêts (qui sera remboursée).

- « A.3 » : dispositif de prêts, distinguant le coût du prêt, du fonds mis à disposition

Celui-ci dissocie le coût du fonds mis en place (non restituable), et le fonds mis à disposition (qui sera remboursé).

- « A.4 » : dispositif de prêts où seul le coût du prêt est retenu au titre de la convention

Ici, la contribution de l'entreprise finance uniquement la part non restituable du fonds de prêts : son coût de montage, de gestion (les frais financiers exigés par l'organisme bancaire partenaire, liés aux montages des prêts, le coût de mise à disposition des fonds, les échéances de prêts non remboursées…). Le fonds de prêts mis à disposition serait alors assumé hors convention, comme « un apport temporaire », ayant vocation à être remboursé.

3.1.3 Commentaires

Sur le niveau A

Si l'on se place du point de vue du bénéficiaire, quelle que soit la forme de l'opération celle-ci s'apparente toujours à un prêt : le bénéficiaire reçoit une somme d'argent qu'il doit rembourser.

Si l'on se place du point de vue de l'entreprise assujettie le cas des prêts indirects soulève des difficultés juridiques car il faut éclaircir les rapports entre l'entreprise assujettie et l'opérateur. L'entreprise est-elle liée à lui par un mandat en lui demandant d'agir en son nom et pour se compte ? Dans ce cas on peut considérer que c'est toujours l'entreprise qui prête mais en faisant appel à un mandataire. Ou bien verse-t-elle les fonds à l'opérateur à charge pour ce dernier de les prêter mais sans espoir de retour des fonds (nous pensons notamment aux fonds versés à une CCI) ? La rédaction des conventions ne permet pas de répondre à ces questions. C'est pourquoi prêts directs et indirects sont traités au même niveau dans les statistiques.

Sur le niveau B

Pour les prêts de ce type la lecture des conventions permet de déterminer **avec certitude** que l'entreprise ne prête pas mais qu'elle se libère de son obligation en abondant un fond qui lui-même prêtera les fonds et se fera ensuite rembourser.

Une liaison peut toujours être faite entre les fonds versés par l'entreprise assujettie et la mise en place d'un prêt par l'organisme qui reçoit les fonds.

L'avantage est que les fonds sont « recyclables » lorsqu'ils sont remboursés (puisque c'est le fonds et non l'assujettie qui prête), sauf défaillance de l'emprunteur.

La question est ensuite de savoir comment s'imputent les coûts de gestion du prêt. Plusieurs modalités sont pratiquées :

l'entreprise assujettie verse 1000 et le fond mutualisé prête 700 en retenant 300 pour les coûts. Aucun contrôle de la réalité de ces coûts n'est possible et l'on voit toute sorte de pratiques. Par exemple lorsqu'il s'agit d'une contribution à un fonds de prêt mutualisé, il est parfois mentionné que cette contribution sert à financer des activités de gestion du fonds. Ces activités sont les tâches liées à l'utilisation des fonds telles que la prospection, l'accompagnement…
l'entreprise assujettie verse 700 à l'opérateur qui prête 700, mais l'entreprise assujettie retient la somme de 1000 (donc avec les coûts de gestion) qu'elle impute sur son obligation de revitalisation. Le fond assume la totalité du risque de défaillance de l'emprunteur.

Signalons que l'abondement aux fonds de ce genre de structure n'est considéré dans le codage comme une aide financière aux entreprises que lorsque :

- la convention attache un objectif emploi à la dotation ;
- (ou) qu'elle mentionne une participation de l'État et de l'entreprise aux comités d'engagement des fonds ;
- (ou) que la convention est gérée entièrement par la structure qui reçoit, en plus du fonds de prêts, une rémunération.

Si l'une ces conditions est satisfaite, alors l'aide est considérée comme une aide financière et non pas une action structurante.

3.2 Les opérateurs

3.2.1 Nomenclature

« O1 ». Agence de développement ou comité d'expansion, de niveau :

« O1.a » régional,

« O1.b » départemental,

« O1.c » infra départemental,

« O1.d » sectoriel

« O2 ». Organismes consulaires

« O3 ». Maison de l'emploi

« O4 ». Plate-forme d'initiative locale

« O5 ». Gestionnaire d'un fonds mutualisé

« O6 ». Autres acteurs locaux (boutique de gestion, fondations…)

« O7 ». Cabinets privés

« O8 ». Filiale du groupe auquel appartient l'entreprise assujettie

« O9 ». Opérateur non défini au moment de la signature de la convention, mais prévu

« O10 ». Acteurs du développement économique local publics (collectivités territoriales)

« O11 ». L'entreprise elle-même

« Non. » Rien n'est précisé.

3.2.2 Définition

On entend par « opérateur » à la fois la structure ou la personne chargée de la gestion de la convention, et tous les acteurs qui se voient attribuer la responsabilité d'actions par la convention de revitalisation. Il peut parfois être question de porteur politique, plus que d'acteurs opérationnels. Certaines conventions mentionnent les deux. Par exemple, la convention C39 prévoit comme opérateur la « PFIL Trégor initiative, portée par l'agence de développement du Trégor ». Les deux acteurs sont codés dans la grille : l'opérateur O4., ainsi que le porteur politique O1.c. Il convient de préciser que si dans le cas évoqué la distinction est clairement faite dans le texte entre « l'opérateur » et « le porteur », il est bien plus difficile de trancher dans de très nombreux cas. C'est pourquoi le codage confond ces deux types d'acteur.

Ainsi, onze types d'opérateur sont différenciés dans le codage des actions, avec en plus la possibilité de coder qu'aucun opérateur n'est identifiable pour certaines conventions. Il peut y avoir plusieurs opérateurs dans une même convention. La différenciation de ces opérateurs, autant que possible, est faite en fonction des actions. Par exemple, un cabinet privé (O7.) peut être engagé pour gérer la reconversion du site et la prospection d'un repreneur, alors que c'est la Cci (O2.) qui assure le suivi de la convention. Etc.

3.2.3 Commentaires

O1, O6, O10, O11, « non »

<u>« O1 ». Les agences de développement et les comités d'expansion</u>

Les agences de développement et les comités d'expansion sont assimilés dans l'opérateur O1, car ces deux structures sont membres du CNER (Conseil National des Economies Régionales). Ensuite, chaque structure est définie par une lettre, indiquant si elle est de niveau : régional (a), départemental (b), infra départemental (c) ou bien sectorielle (d).

Exemple C346 – 170 – 171 :

ADIELOR, l'agence de développement des investissements extérieurs en Lorraine, qui appartient à l'agence française pour les investissements internationaux AFII, est codée O1.a.

<u>« O6 ». Les autres acteurs locaux</u>

Il s'agit généralement des structures locales de soutien à la création d'activité comme les boutiques de gestion, le réseau Entreprendre… Toutefois, ce groupe peut également comprendre (plus ponctuellement) des structures plutôt tournées vers le soutien aux projets des jeunes comme un CLAP (C211) ou encore vers l'emploi, comme un PLIE, Plan local de l'insertion et de l'emploi (C215).

<u>« O10 ». Les collectivités</u>

Les collectivités peuvent être opératrices ou porteuses d'actions dans le cadre des conventions de revitalisation. Par exemple, « une action vise à soutenir financièrement les projets d'investissement permettant des créations d'emploi. La contribution de l'entreprise concernant le fonds de développement sera versée à Chartres Métropole sur un compte spécifique dédié exclusivement aux actions visées générant de l'emploi » (C73). Les PNR (Parcs naturels régionaux) sont considérés dans cette catégorie O10 (cf C371).

« O11 ». Les entreprises

L'entreprise assujettie est jugée opérateur de sa propre convention lorsqu'elle déploie des moyens humains identifiables et affectés à la gestion de la convention ou de certaines actions. Il s'agit d'une gestion de la convention en interne (ex. : C113).

« Non » Aucun opérateur

Parfois, le budget de la convention est distribué en plusieurs subventions, de sorte qu'il n'y ait pas besoin de recourir à un prestataire quelconque.

O5, et fonds de mutualisation

O5 est le gestionnaire d'un fonds mutualisé. Il peut être tout type d'opérateur, gérant un fonds mutualisé entre au moins deux conventions. Lorsque le type de structure auquel il appartient est explicité dans la convention, il est possible de le préciser dans le codage en précisant entre parenthèses le type de structure. Par exemple, lorsque le fonds mutualisé est géré par un organisme consulaire, l'opérateur est écrit sous la forme O5(O2), lorsqu'il est géré par un cabinet privé O5(O7), etc.

Dans la convention C95, une agence développement gère un fonds mutualisé. On note O5(O1), ce qui informe non seulement que la convention abonde un fonds mutualisé, mais que ce fonds est géré par une agence de développement.

Signalons que certains fonds de mutualisation ne sont pas indiqués/nommés comme tels, ce qui rend leur repérage plus difficile. Certaines conventions font référence à des « fonds de revitalisation du bassin de… », « fonds de soutien à… », qui s'avèrent être des fonds de mutualisation lorsque l'on fait des recherches annexes (résultats des monographies, recherches internet…) Ex. C158-162 ; C180-185.

En outre, il s'agit de noter qu'abonder un fonds de mutualisation n'implique pas toujours la gratuité des tâches. Par exemple, dans les conventions C94, C95 et C96 bien que l'opérateur de ces conventions soit un gestionnaire de fonds mutualisé, il n'est pas précisé que leur gestion soit assumée gratuitement. Dans ce cas, la réponse à la première question est négative. Libre à l'exploitation de la grille de rapprocher ces deux données, et au lecteur d'interpréter.

Il peut aussi arriver qu'un prestataire privé mutualise les fonds et la gestion de plusieurs conventions. Par exemple, les conventions C307, C309, C310 et C312 se rattachent toutes à celle de NOOS (la première et la plus grosse), et sont toutes gérées par BPI. « La contribution se fait sur un compte bancaire particulier, affecté à la seule gestion des fonds portés par BPI ». On peut imaginer dans ce cas que la gestion des conventions ne se fait pas à titre gratuit.

3.3 Les montants

3.3.1 Différentes formes

a. 1000 €, un montant global
b. 100/e, un montant par emploi créé
c. 100-200/e, une fourchette indiquant un montant par emploi créé
d. X, budget non défini

3.3.2 Définition

Plusieurs formes de montants existent, en fonction de ce que mentionnent les conventions quant aux budgets attribués à chaque action. Parfois, un montant global est attribué par action prévue. C'est le cas le plus fréquent et le plus simple. Par exemple, 1000 euros seront consacrés à des aides de formation. Parfois, seul un montant conditionné à la création d'emploi est indiqué (sous forme d'un montant par emploi créé). Cette écriture concerne généralement les aides financières. C'est-à-dire que 100 euros vont être attribués (en subvention ou en prêts) à telle entreprise par emploi créé. De même, il se peut qu'un écart de montant par emploi créé soit mentionné. Dans ce cas, le montant le plus élevé correspond souvent à la satisfaction d'une condition particulière (au bénéfice d'un public particulier, d'un périmètre particulier, ou d'une entreprise particulière…). Enfin, dans de nombreux cas, les conventions n'attachent pas de budget aux actions prévues. On note « X » à la place du montant, ce qui permet d'inscrire la présence de l'action.

3.3.3 Commentaires

En ce qui concerne les prêts

Une écriture particulière a été mise en place en ce qui concerne les prêts. Elle se réfère à la nomenclature des prêts :

- « A1 » : « X ou 1 500/e ».

A1 correspond à la simple mention d'un prêt, sans budget attaché. Ainsi, la colonne des montants sera cochée, ou elle précisera le montant du prêt par emploi créé, si ce dernier est indiqué.

- « A2 » : « 150 000 € ou 150 000 € (1 500/e) »

A2 correspond à un dispositif de prêts, auquel un budget est attribué. En ce sens, le montant du fonds de prêts sera indiqué, avec le montant par emploi créé si celui-ci est précisé.

- « A3 » : « 150 000 € (45 000, 105 000) »

A3 représente les dispositifs de prêts, distinguant le coût du prêt, du fonds mis à disposition. Dans cette catégorie, le montant global investi est indiqué devant une parenthèse qui précise dans un premier temps le coût du prêt, et dans un second temps le fonds mis à disposition.

- « A4 » : « 45 000 € (105 000 HC) »

A4, enfin, marque les dispositifs de prêts où seul le coût du prêt est retenu au titre de la convention. Ainsi, le montant investi est noté en première position. Le fonds mis à disposition, non imputé sur la convention, est précisé entre parenthèses.

N.B. Les montants sont des exemples permettant d'illustrer l'écriture des prêts.

Règle des croix « X »

Lorsqu'une action est signalée, mais qu'aucun budget ne lui est attaché, on coche la case correspondant au montant de l'action (« X »). Toute action codée dans une ligne désagrégée doit également être codée dans la ligne agrégée lui correspondant (*cf.* principe n° 3, point 1.3.4).

Plusieurs montants dans une même case

Lorsqu'il est indiqué plusieurs montants dans la case agrégée des aides ou des tâches, cela signifie que ces montants sont attachés à des opérateurs différents. Souvent, il s'agit de conventions s'inscrivant dans un fonds de mutualisation départementale qui puise 10 à 20 % des conventions du département. En effet, pour ce genre de dispositif, deux montants apparaissent : les 10-20 % gérés par O5 et le reste de la convention, géré par un autre opérateur. Dans ces cas, les montants sont inscrits dans le même ordre que leurs opérateurs correspondants, afin qu'on puisse les distinguer facilement. (C141. 151. 152. 153)

Technique des étoiles « * » vs « ** »

Lorsque le montant de l'aide est différencié en termes de bénéficiaire, d'opérateur ou de public cible, le codage distingue autant que possible les différents montants. Cela prend la forme d'un code d'étoiles * qui attache par exemple un ou plusieurs montants (s) [*2 500, ** 5 000] à un ou plusieurs bénéficiaires (s) [*creat., **repr.]. Ici, cela signifie que 2500 euros seront attribués à la création d'entreprise et 5000 à la reprise (C45).

Cette technique peut aussi être utilisée pour distinguer deux opérateurs du même type. Par exemple, dans la C114, deux opérateurs privés interviennent dans la convention. Or, ils ne portent pas les mêmes actions. Afin de les différencier, on applique une étoile « *O7. » à l'un et deux « **O7. » à l'autre, afin de distinguer leurs actions, leurs rémunérations…

Règle des « ou »

Lorsque la convention mentionne que l'aide sera mobilisable sous une forme qui n'est pas encore arrêtée, « soit sous telle forme, soit sous telle autre », les deux formes sont codées, mais précédées d'un « ou » (C136).

Des rémunérations attachées aux résultats

Certaines conventions attachent leur(s) opérateur(s) aux résultats. Dans la convention C58, le cabinet Géris est rémunéré d'une part fixe de 60 000 euros et d'une part variable, en fonction des créations d'emplois, dans une limite de 25 000 euros. Ces cas sont indiqués dans le montant des tâches par la mention « (F/V) », faisant référence à une part *fixe* et une part *variable*, bien que celles-ci ne soient pas détaillées. Le détail des parts fixe et variable n'est pas précisé dans le codage, car il prend des formes différentes difficiles à coder de façon homogène.

3.4 Les valorisations d'actions déjà menées

3.4.1 Nomenclature

a. « 10 % (PSE) », 10 % de la convention correspond à des actions déjà menées lors du PSE.

b. « 10 % (PSE+autre) », 10 % de la convention correspond à des actions déjà menées au titre du PSE entre autres (reconversion du site …)

c. « 10 % (autre) », 10 % de la convention correspond à des actions déjà menées, hors PSE.

d. « X (PSE) », des actions du PSE sont valorisées au titre de la convention, sans que le montant soit précisé.

e. « X (PSE+autre) », des actions déjà menées au titre du PSE entre autres (reconversion du site …) sont valorisées au titre de la convention, sans que le montant soit précisé.

f. « X (autre) », des actions (hors PSE) sont valorisées au titre de la convention, sans que le montant soit précisé.

3.4.2 Définition

La lecture des conventions de revitalisation a révélé que l'on valorise, sur le montant de près de 10 % des conventions, des actions menées antérieurement par l'entreprise. Il nous a paru essentiel de faire ressortir ces actions et leur montant dans le codage. Cette information prend la forme d'un pourcentage qui vient qualifier le montant global de la convention (dans la colonne attenante à celle du montant). Il varie de 4.5 % à 92.4 % du montant global des conventions (C172, C192). Parfois, la convention ne mentionne que les actions déjà menées, sans leur montant. Dans ces cas, la case est simplement cochée.

3.4.3 Commentaires

Ces actions sont de 3 types :

- **Des actions du PSE** : Pour la grande majorité, ces actions ont déjà été menées lors du PSE. Ainsi, il est question de valorisation des accompagnements relatifs à la création, à la reprise, à l'embauche et à la formation des salariés licenciés de l'entreprise assujettie. Dans ce cadre, on trouve également des actions en faveur de la reconversion des métiers en tension, et des aides aux personnes fragilisées (et notamment les anciens salariés de plus de 50 ans).
- **Des actions de reconversion du site** : La catégorie suivante en termes de nombre, est celle des actions de reconversion du site. Elles comprennent généralement la recherche d'un repreneur, la remise en état du site, et la décote immobilière sur le prix de vente du site (C178, C306 et C318). Toutefois, certaines entreprises ont également soutenu l'implantation de nouvelles entreprises sur leur site par la garantie d'un volume d'affaires, le transfert de salariés, la formation des collaborateurs (C71 et C151).
- **Des études en vue de la restructuration** : Enfin, le troisième type d'actions valorisées prend plutôt la forme d'études en vue de la réindustrialisation (C346), plus précisément d'une étude des opportunités d'emploi dans le bassin pour la convention (C283).

3.5 Les objectifs « emplois »

3.5.1 Définition

Dans cette colonne sont signalés les objectifs en termes d'emplois des actions mentionnées dans la convention.

3.5.2 Commentaires

Signalons que cette catégorie est en général renseignée en ce qui concerne l'objectif global d'emplois à créer avant le terme de la convention. En revanche, l'objectif emploi est rarement précisé pour chaque action de la convention. Il n'est pas désagrégé dans la majorité des cas.

3.6 Les bénéficiaires

3.6.1 Nomenclature

a. Statuts des entreprises :

En création, « creat. »,
En développement, « dev. »,
Reprise d'entreprise, « repr. »,
Repreneur de site, « repr.site »,
Implantation, « impl. »,
Entreprise assujettie, « ent.ass. »,
Entreprise en difficulté, « ent.diff. »,
Sous-traitants, « ST. »,
Groupement d'employeurs, « GE. »,
Activités de l'économie sociale et solidaire et d'insertion de l'économie, « insert. »,
Collectivité, « coll. »,
Association, « asso. »,
Laboratoire public, « labo.pu. ».

b. Localité de l'entreprise :

Endogène, « endo. »,
Exogène, « exo. ».

c. Taille :

TPE,
PME,
PME<50,
PME<100, (...)
PMI

d.* Secteurs *:

Industrie, « ind. »,
Automobile, « automob. »,
Mécanique, « méca. »,
Métallurgie, « méta. »,
Métaux, « métaux »,

Agroalimentaire, « agroalim. »,
Agro matériaux, « agromat. »,
Textile, « text. »,
Energies renouvelables, « N.renouv. »,
Biocarburant, « biocarbu. »,
Eco activité, « éco.act. »,
Bio production, « bio.prod. »,
Photovoltaïque, « photovol. »,
Electronique, « electro. »,
Microélectronique, « m.electro. »,
Nanotechnologie, « nanotech. »,
Technologie, « tech. »,
Lunetterie, « lunet. »,
Industrie du moule, « moul. »,
Plasturgie, « plast. »,
Chimie, « chim. »,
Composites, « comp. »,
Halieutique, « halieu. »,
Portuaire, « port. »,
Papier-carton, « pap. »,
Pharmacie, « pharma. »,
Robotique, « robot. »,
Emaillerie, « émail. »,
Sidérurgie, « sid. »,
Aéronautique, « aéronaut. ».
Production, « prod. »
Production à haute valeur ajoutée, « prod.HVA »,
Recyclage, « recyl. »,
Climatisation, « clim. »,
Image, « image» (C307),

tertiaire « tert. », services « serv. »,
Nouvelles technologies de l'information et de la communication, « NTIC »,
Sciences et technologies de l'information et de la communication, « STIC »,
Bio technologies, « biotech »,
santé, « santé »,
« science de la vie », « sce.vie. »,
Virologie, « viro. »,
Immunologie, « immuno. »,
Infectiologie, « infectio. »,
Loisir, « lois. »,
Tourisme, « tour. »,
Transport, « transp. »,
Profession libérale, « p.lib »,
Finance, « fin. »,
Communication, « commu. »,
Ressources humaines, « RH »,
Sécurité, « sécu. »,
Services collectifs, « serv.coll. »,
Services bancaires, « serv.banc. »,
Restauration inter entreprise, « restau.IE »,
Marketing, « market. »,
Gestion commerciale, « gest.com. »,
Marchandisage, « march. »,

« Vente »,
Ingénierie financière, « ingé.fi. »,
Habitat, « hab. »,
Formation, « form. »,
Métiers de la route, « rout. »,
Métiers de la propreté, « propr. » (C299),
Sport, « sport. »,

Services à l'industrie « s.à.ind. », service à l'entreprise « s.à.entr. »,
Sous-traitance informatique, « ST.info »
Logistique, « log. »,
Recherche-dev, « RD »,
« Gestion »,
Maintenance industrielle, « maint.ind »,

Service à la personne « s.à.pers. »,
Petite enfance, « pte.enf. ».

Commerce « com. »,
Distribution, « distrib. »,

Artisanat « art. »,
Hôtellerie, restauration, « hot.restau. »,
BTP,
Artisanat de production, « art.prod. »,
Céramique, « céram. »,
Charpente, « charp. »,

Agriculture « agri. »,

Inclassables :
Innovation, « innov. »,
« Viande »,
« Bois »,
Façonnage, « faç. »,
Environnement, « env. »,
Développement durable, « DD. »,

3.6.2 Définition

La nomenclature des bénéficiaires est divisée selon 4 catégories correspondant au statut, à la localité, à la taille, et au secteur de l'entreprise. Toutes les conventions ne mentionnent pas ces quatre caractéristiques, mais certaines ciblent très précisément le type d'entreprise qu'elles entendent soutenir. Les différents statuts ou secteurs sont issus des conventions.

3.6.3 Commentaires

On remarque que les secteurs sont précisés de manière tout à fait hétérogène. Certaines conventions ciblent des secteurs très précis (halieutique, lunetterie…) tandis que la plupart vise les filières de l' « industrie » et des « services à l'industrie ». Enfin, d'autres conventions ne mentionnent rien par rapport au secteur des entreprises bénéficiaires.

3.7 Les publics prioritaires

3.7.1 Nomenclature

P1. Ex-salariés licenciés de l'entreprise assujettie,
P2. Salariés de l'entreprise assujettie,
P3. Demandeurs d'emploi,
P4. Publics en difficulté, publics fragilisés,
P5. Travailleurs handicapés,
P6. Personnes en sortie de dispositifs d'insertion,
P7. Bénéficiaires de minima sociaux,
P8. Jeunes,
P9. Séniors,
P10. Personnes sans, ou à basses qualifications,
P11. Femmes, ou mesures en faveur de la parité homme femme,
P12. Personnes habitant une ZUS, ou un quartier qualifié de difficile,
P13. Intérimaires,
P14. Salariés de sous-traitants,
P15. Salariés licenciés pour raisons économiques (par des entreprises adhérant au dispositif de mutualisation le cas échéant, ou par d'autres entreprises susceptibles de conclure une convention similaire à la présente),
P16. Personnes très qualifiées, à forte valeur ajoutée,
P17. Les gens du voyage,
P18. Salariés en difficulté, dont l'emploi est menacé.

3.7.2 Définition

Tous les publics cites ci-dessus sont extraits des conventions.

3.7.3 Commentaires

Il arrive que les conventions ciblent un public composé de deux types de public de la nomenclature. Par exemple, certaines conventions ont pour objectif de soutenir les personnes de plus de 50 ans, en recherche d'emploi. Dans ce cas, le public sera noté P9+P3.

3.8 Le temps pris en compte dans la convention

Lorsque deux temps sont mentionnés dans la gestion de la convention, le codage ne considère que le premier. Par exemple, la C43 est gérée par un opérateur privé. Or, elle mentionne que si un fonds mutualisé se constitue durant son exécution, alors sa gestion serait transférée à la nouvelle structure. Dans ce cas, le codage ne considère que la première option (l'opérateur privé). Toutefois, si la constitution du fonds mutualisé se réalise et donne lieu à un avenant, alors l'avenant sera pris en compte.

Par exemple, en C48, l'objectif emploi de la convention (ainsi que son montant) est modifié à partir d'un avenant. L'avenant est pris en considération.

A.3 Sources du travail monographique

Deux types de sources ont été mobilisés dans le cadre de l'analyse monographique : des entretiens semi-directifs auprès des acteurs impliqués dans le dispositif, ainsi qu'un ensemble de documents fournis en amont, ou au moment de l'enquête, par les personnes interrogées.

En accord avec les commanditaires, une procédure avait été établie afin de faciliter l'accès aux différents interlocuteurs à rencontrer au niveau local. Un référent, identifié et informé en amont par l'administration, sur chacun des terrains étudiés, avait ainsi pour fonction d'orienter les membres de l'équipe vers les interlocuteurs à rencontrer, sur la base d'une liste établie par le cahier des charges de l'étude. Celle-ci prévoyait que les entretiens soient conduits auprès des institutions et acteurs suivants : préfets de région (secrétariat général des affaires régionales), préfets, commissaires à la réindustrialisation, directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), unités territoriales (UT) des DIRECCTE, sous-préfets, chambres de commerce et d'industrie, entreprises assujetties, partenaires sociaux et prestataires (toutes les fois où le cas se présentait).

Sur cette base, nos interlocuteurs ont également jugé utile, dans un certain nombre de cas, d'élargir à d'autres structures et institutions le volant de personnes à interviewer, compte tenu de la spécificité des pratiques locales de revitalisation et de l'implication particulière de telle ou telle structure. Cela nous a conduits à rencontrer un certain nombre de collectivités territoriales, mais aussi d'intervenants locaux de statuts divers, publics ou privés, parfois directement et régulièrement en charge des actions de revitalisation conduites dans les départements étudiés[70].

Au total, dans le cadre des enquêtes monographiques, 27 entretiens ont été réalisés auprès de l'administration préfectorale, 10 avec des commissaires à la réindustrialisation, 42 auprès des UT-DIRECCTE, 19 auprès des entreprises, 18 auprès de partenaires sociaux, 10 avec des prestataires privés, 20 avec les chambres consulaires, 22 avec des collectivités territoriales (conseil régional, conseil général, intercommunalités, communes), 8 auprès d'organismes publics locaux (Pôle emploi, MDE, Agence de service et de paiement) et enfin 18 auprès d'autres acteurs et intervenants locaux (aide à la création d'entreprise, opérateur local, etc.). Notons enfin que certains entretiens ont pu, lorsque le cas se présentait, porter *à la fois* sur les pratiques départementales de revitalisation *et* sur le cas particulier d'une convention étudiée dans le cadre de l'étude. Un seul entretien, sensiblement plus long dans ce cas, alimente alors la monographie « départementale » et la monographie « convention ».

Par ailleurs, amont des enquêtes de terrain relatives aux vingt-deux monographies proprement dites, une série d'entretiens avait été effectuée auprès de personnes ressources, afin d'approfondir notre connaissance du dispositif, ainsi que les problématiques et les questions que les commanditaires de l'étude et quelques acteurs de terrain, particulièrement investis, lui – et nous – adressaient. Des entretiens, individuels ou collectifs, ont ainsi été conduits, au préalable, avec : la DGEFP, la DATAR, un représentant du CNER et des directeurs et chargés de missions d'agences de développement, un représentant de la DIRECCTE Ile-de-France (membre du comité de pilotage national de l'étude), un sous-préfet (*id.*), des chargés de mission du SEPES Ile-de-France, un commissaire à la réindustrialisation.

[70] En revanche, il apparaît *a posteriori* qu'il manque – comme souvent (toujours ?) – l'accès à l'une des parties du système d'acteurs observé : les entreprises bénéficiaires. Si l'enquête, en décrivant la façon dont se forment les réseaux d'acteurs qui, en pratique, font vivre les conventions, permet de porter un certain regard sur le rapport qui s'établit entre les prestataires de revitalisation et les entreprises bénéficiaires, elle ne permet pas d'appréhender *directement*, auprès de ces dernières, comment se traduit *in fine*, et de leur point de vue, le fait d'« être revitalisées ».

Enfin, outre les conventions de revitalisation nationales et locales étudiées, un certain nombre d'autres documents ont été fournis par nos interlocuteurs, de façon variable selon les terrains :

- Courriers d'assujettissement
- Certains plans de restructuration, Plans de sauvegarde de l'emploi, accords d'entreprises
- Courriers de partenaires sociaux
- Documents de travail et notes internes préfecture et DIRECCTE
- Convention de revitalisation type
- Notes de sous-préfets faisant le bilan des conventions de revitalisation signées dans leur arrondissement
- Compte-rendu de comités de suivi/pilotage et de comités d'engagement
- Supports de présentation des cabinets prestataires aux copil
- Documents divers descriptifs de projets ou d'actions
- Dossiers d'instructions
- Outils de suivi
- Quelques conventions entre l'entreprise assujettie et son (ses) prestataire(s)
- Protocole d'accords de fin de conflits
- Conventions de consignation.

A.4 Guides d’entretiens

1. Services de l'Etat : préfets, sous-préfets, DIRECCTE, UT, commissaires à la réindustrialisation

▶ En amont des (ou de la) conventions de revitalisation (*dans le département, ou dans le cas particulier de la convention étudiée*)

L'assujettissement

- Comment se prennent les décisions (comment s'est prise la décision) d'assujettissement ? Y a-t-il des pratiques et « doctrines » particulières en la matière dans le département ?
- Sur quels faits et critères s'appuie l'administration pour déterminer le périmètre des effets sur le bassin d'emploi du « licenciement collectif affectant, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels (les entreprises concernées) sont implantées » (nombre d'emplois, périmètre géographique, prise en compte des CDD, CTT, emplois dans la sous-traitance) ?

Les études d'impact

- Des études d'impact sont-elles parfois réalisées, dans quel but ? Quels sont dans ce cas les indicateurs mobilisés ?
- Considérez-vous que l'objectif d'une étude d'impact ou d'un diagnostic territorial est : de décider de l'assujettissement / de déterminer le montant de la convention / de tracer des perspectives pour les actions de revitalisation ?
- Préférez-vous la réalisation d'études d'impact en rapport avec chaque convention de revitalisation, ou la réalisation de diagnostics territoriaux réalisés et actualisés en continu (mobilisez-vous les études de l'Insee pour cela ?) ?

▶ Les pratiques en matière de négociation, rédaction et suivi des conventions de revitalisation (*dans le département, ou dans le cas particulier de la convention étudiée*)

- Comment intervenez-vous à chaque étape du processus d'élaboration des (ou de la) conventions ? (Faire décrire les modalités de la coordination inter-administrative : nature et moments de la collaboration sur les CR, entre les différents services de l'Etat).
- Qui rédige, en pratique, les (la) conventions de revitalisation (préfecture/sous-préfecture, entreprises, DIRECCTE/UT) ?
- Les institutions et structures consultées sur le projet de convention font-elles un retour, des commentaires, des propositions ?
- Comment et avec qui se construisent les compromis sur : le montant de l'engagement financier, le périmètre de la convention, la durée, les actions, les modalités de financement ? Quels en sont les acteurs effectifs ? Comment fondent-ils leur diagnostic ? Ces différents éléments sont-ils véritablement *négociés* ? Comment se construisent les arbitrages et se règlent les éventuels désaccords entre acteurs ?

- La négociation de la convention de revitalisation prend-t-elle en compte la responsabilité de l'emploi des donneurs d'ordre vis-à-vis des salariés de leurs sous-traitants ?
- Comment « trouve-t-on » les projets et entreprises bénéficiaires des financements de la revitalisation ?
- La question de l'articulation de la convention avec le PSE (et avec la GPEC) est-elle abordée? Par qui, comment ?
- Comment intervenez-vous dans le suivi des conventions (décrire le fonctionnement des différents comités intervenant dans le suivi des CR ; rôle des services de l'Etat dans ces comités) ?

▶ L'évolution des actions et des pratiques de revitalisation, leur évaluation

- Avez-vous repéré des actions qui vous semblent particulièrement innovantes (dans la convention étudiée ou dans les pratiques départementales) ?
- Quel est votre point de vue sur les actions de revitalisation : observez-vous une évolution dans les types d'actions prévues par les conventions de revitalisation depuis la mise en œuvre de la loi ?
- Existe-t-il des évaluations des résultats directs et indirects des conventions (en termes de création d'emplois, d'efficience des moyens investis, de pertinence des actions menées, de cohérence de ces dernières, de cohérence entre les différentes conventions d'un département, de distinction d'éventuels doublons, voire en termes de dynamique des acteurs, etc.) ? Qui produit ces évaluations ?
- Comment sont comptabilisés les emplois (types d'emplois, emplois créés/programmées, valorisation éventuelle d'actions autres –formation…- en ETP, etc.), pour vérifier si l'objectif de création d'emplois d'une convention est effectivement atteint ?
- Ces évaluations ont-elles été mises en débat et avec qui ? Sont-elles partagées ?
- Plus généralement, constatez-vous une maturation des pratiques depuis la mise en œuvre de l'obligation, tant du côté de l'Etat, des entreprises que des prestataires ?
- Y a-t-il des cas de conventions qui constituent une sorte de « jurisprudence locale », qui ont fait évoluer vos pratiques ?
- Y a-t-il, entre la DIRECCTE, les UT et la préfecture, une volonté d'afficher une stratégie, une ligne de conduite concernant les conventions de revitalisation ? Avez-vous dégagé des « orientations » que vous souhaitez privilégier dans la mise en œuvre de ce dispositif ?

▶ Le comportement des entreprises (ou de l'entreprise)

- Quels sont vos interlocuteurs du côté de l'entreprise ; qui est le représentant de l'entreprise (niveau, compétence) dans la négociation puis la mise en œuvre de la convention ?
- Comment l'entreprise (monographie « convention ») envisage et organise son ancrage dans le territoire, quel intérêt porte-t-elle à son dynamisme ?

- Comment s'articulent les pratiques de restructuration des entreprises et les dispositions du droit du LME et de la revitalisation ?
- Etes-vous en contact avec l'entreprise au moment du PSE (question aux préfectures) ?
- Comment encourager l'implication des entreprises, quelle forme peut-elle prendre, quels effets peut-elle avoir ?

▶ Élaboration et formalisation par l'Etat d'un « intérêt économique » du territoire à l'occasion de la (ou des) convention de revitalisation

- L'Etat a-t-il une stratégie économique pour le territoire ? Comment cette stratégie est-elle conçue ? Quelle forme prend-elle ? Comment s'articule-t-elle aux stratégies des autres autorités publiques concernées et présentes sur le territoire ?
- Différentes administrations d'Etat sont concernées par les mutations économiques : comment s'entendent-elles pour élaborer une stratégie de développement économique et l'actualiser ? Qui sont, en pratique, les concepteurs et les « chefs d'orchestre » de cette stratégie ? La constitution des DIRECCTE change-t-elle la donne ? Quel est le rôle des commissaires à la réindustrialisation ? Comment fonctionne le binôme préfet / commissaire à la réindustrialisation ?
- Dans quelle mesure la formalisation, par l'Etat (et ses partenaires), d'un « intérêt économique » du territoire permet-elle d'enrichir le contenu des actions de revitalisation ?

▶ Prestataires : cas de recours, conditions du pilotage, types d'action (ou actions types)

- Quand prestataire il y a, comment est-il choisi et piloté ? Quelle est la part du coût de la prestation dans le montant total de la convention ?
- Quel est de votre point de vue l'intérêt du recours à un prestataire pour piloter une convention de revitalisation ? Y a-t-il une « doctrine » particulière en la matière dans le département (en fonction peut-être du bassin d'emploi concerné, des actions à conduire, etc.)?
- Avez-vous constaté beaucoup de différences dans la manière dont les différents prestataires conduisent les conventions ?
- Quelles seraient de votre point de vue les bonnes conditions du pilotage (la rédaction de la convention, de certaines clauses en particulier, vous paraissent-elles décisives en la matière ? Quels enseignements tirez-vous de votre expérience des conventions de votre département ?)
- Y a-t-il un « noyau » de prestataires régulièrement mobilisés sur le département ?
- Quel est votre point de vue sur les prestations proposées ?
- Pouvez-vous citer des expériences particulièrement réussies / ou au contraire des « contre exemples » ?
- Les types d'actions proposées varient-elles beaucoup selon les prestataires ?

▶ L'animation de la revitalisation dans le département, la mutualisation *(dans le cas des monographies départementales)*

La prise en charge de la revitalisation : dispositif d'animation et milieu local mobilisé

- Y a-t-il un dispositif particulier d'animation de la revitalisation sur le département (instances ou comités particuliers à l'initiative de l'Etat…) ?
- Comment le dispositif des conventions de revitalisation s'articule-t-il également avec les « dispositifs de revitalisation classiques » (ZFU, ZRU, ZRR, ZUS) ? Avec le FNRT ?
- Existe-t-il des stratégies d'acteurs institutionnels, et notamment comment l'autorité administrative intervient-elle en concertation avec les organismes participant ou concourant au service public de l'emploi et, le cas échéant, avec la ou les maisons de l'emploi comme le prévoit l'article L. 1233-87 ? Comment la convention de revitalisation s'articule-t-elle avec les dispositifs prévus par ces acteurs institutionnels ?
- Avec quels types d'acteurs travaillez-vous sur le territoire (agence de développement, CCI, chambre des métiers, maisons de l'emploi, etc.) ? Ces acteurs ont-ils des stratégies particulières autour des conventions de revitalisation?
- Les partenaires sociaux sont-ils mobilisés, investis sur la revitalisation ? Lesquels en particulier (organisations, niveaux – département, région, entreprises) ?
- Le dispositif des conventions de revitalisation favorise-t-il de nouveaux modes d'appréhension des mutations économiques par les acteurs locaux, en termes d'anticipation, de prévention ou d'accompagnement des restructurations ?

La mutualisation

- En cas d'existence de plusieurs conventions simultanées, comment, le cas échéant, s'élaborent des dispositifs mutualisés ? Dans le cas contraire, comment comprendre leur absence ?
- S'il existe des dispositifs de mutualisation, s'agit-il : d'une mutualisation des fonds dans un « pot commun » / d'une coordination des conventions à l'échelle du territoire sans pot commun ?
- Dans le cas de la constitution d'un « pot commun », quel est le statut du fond constitué (les fonds de la revitalisation restent-ils des fonds privés ?), comment est-il géré ?
- En cas de mutualisation des conventions à l'échelle d'un département, assiste-t-on à une forme de retrait des entreprises, ou bien des actions ou procédures communes sont-elles envisagées ?
- La mutualisation des fonds modifie-t-elle la façon dont l'Etat mobilise les entreprises ? Celles-ci restent-elles impliquées dans le dispositif ?

2. Entreprises

En amont : l'élaboration de la convention

▶ La restructuration

- Pouvez-vous revenir rapidement sur le contexte de la restructuration qui est à l'origine de votre assujettissement à l'obligation de revitalisation : stratégie de l'entreprise ; seul site concerné par la restructuration / d'autres sites concernés, d'autres conventions de revitalisation ; fermeture ou maintien du site ?
- Le PSE contenait-il déjà des actions de revitalisation ?
- Aviez-vous en tête, dès la conception de votre PSE, les actions de revitalisation que vous seriez en mesure de proposer lors de la négociation de la CR (convention de revitalisation) avec l'État ?
- Avez-vous bénéficié d'aides de l'Etat dans le cadre de votre restructuration (pour le reclassement…)?
- Comment concevez-vous le lien entre PSE et revitalisation ? Éventuellement entre GPEC et revitalisation ?
- Avez-vous envisagé de conclure un accord collectif, susceptible de tenir lieu de CR ? (En cas d'accord collectif valant CR, pourquoi ce choix ?)
- Quand avez-vous été assujettis ?
- Au delà de l'obligation qui vous est faire de contribuer à la revitalisation du bassin d'emploi, est-ce que vous avez un intérêt particulier pour le territoire, le tissu économique local ? Y a-t-il un intérêt, pour vous, à contribuer à son dynamisme ?

▶ La négociation de la convention

- Qui a été le représentant de l'entreprise dans la négociation de la CR avec l'Etat (directeur du site, expert du siège, mandataire de l'entreprise) ? La gestion de la CR a-t-elle été strictement locale ou l'entreprise (le groupe) a-t-elle mis des ressources particulières à disposition ?
- A quel moment ont commencé les discussions avec l'Etat sur le contenu de la CR (combien de temps après l'assujettissement), combien de temps ont-elles duré ?
- Dans quelle mesure les institutions représentatives du personnel ont-elles été associées ?
- Qui a été consulté avant la conclusion de la CR (collectivités, etc.) ? Comment cette consultation a été organisée (réunion, envoi d'un projet de convention ?) Y a-t-il eu des retours de la part des organismes consultés ?
- Comment se sont construits les compromis, et avec qui (préfecture / DIRECCTE / UT), sur les différents aspects de la CR : montant de l'engagement financier, périmètre retenu, durée, choix des actions de revitalisation, gestion des fonds (existence d'un dispositif de mutualisation par ex.), articulation de la CR avec d'autres CR ou dispositifs territoriaux, modalités de suivi, pilotage de la CR (comités de suivi, d'engagement, composition des comités, modalités de pilotage du prestataire).

- Aviez-vous des points de désaccord avec l'Etat (préfecture, DIRECCTE, UT ?) ? Comment se sont-ils réglés ?
- Y a-t-il eu une étude d'impact ? Si oui, qui l'a réalisée ?
- Dans quels termes a été évoqué « l'intérêt du territoire » (une stratégie territoriale, portée par qui, etc.?) ? La CR a-t-elle été pensée en articulation avec cet « intérêt économique du territoire » ?
- Qui, en pratique, a rédigé la convention ?
- En cas de recours à un (ou plusieurs) prestataire(s) : qui a choisit le(s) prestataire(s) ? Comment s'est fait le choix (consultation de plusieurs prestataires ?) ? Ces prestataires étaient-ils déjà connus (de vous / de l'Etat) ? S'il s'agit d'un grand cabinet, est-il également intervenu pour le reclassement dans le cadre du PSE ?
- En cas de recours à un prestataire, quelle est la part du coût de la prestation dans le montant total de la convention ?
- Plus généralement, qu'attendez-vous de l'Etat au moment de l'élaboration de la CR ? Dans le cas présent, qu'avez-vous pensé de son (ses) intervention(s) ?

En cours d'exécution de la convention :

▶ Nature de votre implication

- Comment intervenez-vous, comment vous impliquez-vous dans la réalisation de la CR ?
- Connaissiez-vous les (certaines des) entreprises (TPE/PME) qui ont bénéficié d'une aide dans le cadre de la CR (aide à l'emploi, mesure d'accompagnement, etc.) ? Ces entreprises sont-elles pour vous des clients / fournisseurs / sous-traitants / partenaires…?
- Pouvez-vous directement contribuer à trouver des projets / entreprises susceptibles d'être aidés avec l'argent de la revitalisation ?
- Avez-vous envisagé, parmi les actions de revitalisation possibles, de mettre des compétences à disposition de PME du bassin d'emploi ?
- S'il y a un prestataire, comment pouvez-vous peser sur sa « conduite de la convention » ?

▶ Exécution de la convention

- S'il existe un comité d'engagement pour examiner les dossiers et allouer les financements, celui-ci refuse-t-il certains dossiers ? Pourquoi ? Exemples ?
- Qui préside le comité de suivi ? Le comité d'engagement ?
- Les membres des différents comités prévus dans la CR viennent-ils effectivement aux réunions desdits comités ? Qui vient régulièrement ?
- Quels sont les sujets de désaccord qui peuvent émerger au cours de l'exécution de la convention ? Comment sont-ils régulés ?
- Qu'est-ce qui clôture la convention ? (le compte rendu du dernier comité de suivi ?...)

▶ En cas de modification de la CR par avenant

- Pourquoi cette décision de modification ; sur quoi porte l'avenant (durée, périmètre, etc.) ?
- Cette décision a-t-elle fait l'objet de discussions, avec qui ?
- Qui a proposé / rédigé l'avenant ?

En aval de la mise en œuvre de la convention :

▶ Quelle évaluation ?

- Une évaluation a-t-elle été réalisée sur les résultats, directs et indirects, de la convention en termes : d'impacts sur l'emploi, d'efficience des moyens investis, de pertinence et de cohérence des actions menées, de cohérence entre les différentes conventions d'un département, repérage d'éventuels doublons… voire en termes de dynamique des acteurs locaux ?
- Cette évaluation a-t-elle été mise en débat ? Est-elle partagée ?

▶ Votre point de vue sur le dispositif

- Peut-on considérer que le travail réalisé à l'occasion d'une CR, contribue à l'établissement de formes renouvelées de fonctionnement des acteurs territoriaux dans leurs champs de compétence ?
- Qu'avez-vous retenu de cette CR ? Si vous aviez à mettre en place une nouvelle CR sur un autre site, procéderiez-vous de la même façon ? Retiendriez-vous le même type d'actions de revitalisation, un prestataire, etc. ?
- Cette convention de revitalisation vous a-t-elle conduit à considérer différemment votre ancrage au territoire ?
- Pensez-vous que le dispositif de la revitalisation encourage les entreprises à s'intéresser davantage à leur territoire d'implantation ?
- Voyez-vous des pistes d'amélioration du dispositif ? (prise en compte de la sous-traitance, pilotage de la CR, pilotage des prestataires, etc.)
- Avez-vous mis en œuvre d'autres conventions de revitalisation sur d'autres sites : quelles différences entre les différents sites, quels enseignements en tirez-vous ?

3. Prestataires

▶ Présentation du prestataire

- Etes-vous implantés de longue date sur le département ? Présentation du cabinet/prestataire.
- Travaillez-vous sur l'ensemble du territoire français où n'êtes-vous implantés que dans certaines régions/départements ?
- Depuis quand intervenez-vous dans le champ de la revitalisation ?
- Intervenez-vous également dans le champ du reclassement ? Proposez-vous des offres globales « reclassement & revitalisation » (est-ce que ce sont les mêmes personnes qui, dans votre cabinet, interviennent sur ces deux dimensions) ? Si c'est le cas, comment est gérée l'articulation entre le PSE et la revitalisation ? Comment l'entreprise (qui procède à la restructuration) la conçoit-elle ?

▶ Chronologie et description de votre intervention sur la convention étudiée

- A quel moment (dans le processus d'élaboration de la convention) avez-vous été contacté pour intervenir sur la convention de revitalisation ? Par qui (entreprise, Etat) ?
- Etes-vous parfois consulté avant la rédaction définitive de la convention ? Cela a-t-il été le cas sur cette convention ?
- Comment construisez-vous votre offre, comment facturez-vous vos prestations ?
- Considérez-vous que le processus de négociation de la convention a été (trop?) long ? Pensez-vous que cela peut inciter l'entreprise à désinvestir la question de la revitalisation ?
- Sur cette convention particulière, et dans l'ensemble des conventions que vous avez connues, la discussion avec l'entreprise sur la revitalisation s'effectue-t-elle toujours *après* la discussion sur le PSE, ou les deux sujets peuvent-ils être abordés simultanément ?
- Avez-vous des relations suivies avec l'entreprise tout au long de la mise en œuvre de la convention (en dehors des réunions des différents comités, explicitement prévues dans la convention ?)?
- Qui est / était votre interlocuteur du côté de l'entreprise ?
- Qui prépare les différents comités (suivi, technique, d'engagement) qui se réunissent tout au long de la convention, qui établit les compte rendus ? Si cela vous revient, le faîtes-vous en collaboration avec l'entreprise, avec certains services de l'Etat (pour les comités de suivi avec la préfecture / comités d'engagement avec DIRECCTE/UT…?) ?
- Quelle est la fréquence des réunions de ces différents comités ? Est-elle régulière sur toute la durée de la convention ?

- Qu'est-ce qui « solde », « clôture » une convention ? Y a-t-il une sorte de « comité de clôture », dans lequel serait présenté un bilan des créations d'emplois réalisées ? Y a-t-il une « validation définitive » des résultats que vous avez obtenus en matière de création d'emplois ?
- Comment se décide une éventuelle prolongation de la convention (par avenant), à quel moment ?

▶ Trouver des projets, conduire des actions de revitalisation *(en général & dans le cas particulier de la convention étudiée)*

- Comment trouvez-vous les projets créateurs d'emplois qui peuvent bénéficier des financements d'une convention de revitalisation ?
- La connaissance du territoire, du bassin d'emploi impacté par la restructuration, est-elle importante, en quoi ?
- Comment pouvez-vous savoir que les projets que vous vous proposez de soutenir ne sont pas déjà aidés par d'autres dispositifs, voire dans le cadre d'une autre convention de revitalisation ?
- On distingue généralement l'endogène et l'exogène : travaillez-vous sur les deux approches, si non pourquoi ? Qu'est-ce qui fait la spécificité de chacune ? Quelles compétences spécifiques sont requises ?
- Avez-vous progressivement diversifier la palette des actions de revitalisation que vous proposez ?
- Consultez-vous des partenaires locaux pour trouver des projets (agences de développement, CCI, chambres des métiers, etc.) ?
- Etes-vous plus spécialisé sur certains types de projets (bénéficiaires), certains types de conventions (grosses/petites…), certaines actions ?
- Proposez-vous des dispositifs de financement par des prêts ? Dans quelles conditions ?
- Arrive-t-il que des projets soient rejetés par le comité d'engagement ? Pour quels motifs ?

▶ Partenariats, mutualisation de moyens

- Vous arrive-t-il de vous associer avec d'autres prestataires, sur une même convention de revitalisation ? Pourquoi, quel bénéfice en attendez-vous ?
- Lorsque vous intervenez sur plusieurs conventions, dans un même département, les gérez-vous de façon conjointement ou de façon totalement séparée ?
- Que pensez-vous de l'idée de mutualiser des conventions, ou les fonds de la revitalisation, sur un même territoire ? En quoi cela serait susceptible de modifier vos propres pratiques, votre propre fonctionnement ?

▶ L'implication des entreprises

- En général, les entreprises pour qui vous travaillez (ou l'entreprise concernée par la convention étudiée) ont-elles des idées précises sur la façon dont elles vont s'acquitter de l'obligation de revitalisation (types de projets à soutenir…) ?
- Dans le cas de telle convention, l'entreprise s'est-elle beaucoup impliquée dans la mise en œuvre de la convention ; comment cela se traduit-il ?
- L'implication de l'entreprise vous semble-t-elle être un facteur important pour le succès d'une opération de revitalisation, pourquoi ?

▶ L'implication de l'Etat

- L'implication des services de l'Etat a-t-elle toujours été semblable dans toutes les conventions de revitalisation que vous avez connues ? Des différences éventuellement par territoire ?

4. Partenaires sociaux et acteurs du territoire (CCI, chambre des métiers, opérateurs locaux, communautés de communes…)

- Etes-vous effectivement et systématiquement consultés en amont, sur les projets de conventions de revitalisation ?
- Etes-vous impliqués, et comment, dans les phases ultérieures ?
- Quel est votre point de vue sur les actions de revitalisation engagées dans le département : constatez-vous des évolutions depuis les premières conventions mises en œuvre dans le département ? (Rédaction des différentes clauses des conventions, contenu des actions, pratiques de l'Etat – coordination préfecture / sous préfecture / DIRECCTE / UT –, recours à des prestataires, pilotage de ces prestataires, etc.)
- Existe-t-il des pratiques de mutualisation dans le département (exemples) ; votre point de vue sur ces pratiques.
- Le déroulement des comités auxquels vous participez (comités de suivi, etc.) : quelle est la nature des échanges, qui est présent du côté de l'Etat, qui préside les réunions, l'entreprise est-elle toujours là, rôle du prestataire dans la présentation du suivi et du bilan de la convention, ajustements / réorientations éventuels en cours de route – du fait de qui ? –, discussion sur la prolongation des conventions ?
- Y a-t-il des conventions qui ont posé des problèmes particuliers, et qui ont donné lieu à des évolutions dans vos pratiques, qui vous ont conduits à être, par exemple, plus vigilants sur certains points ?
- Qui, dans votre organisation (*OS*), participe aux comités de suivi (et à quels comités êtes-vous conviés ? comités d'engagement ?) : un délégué syndical de l'entreprise assujettie ? un membre de la Copire ?
- Constatez-vous des différences entre les différents comités dans lesquels vous siégez ? Ces différences tiennent-elles surtout, selon vous, à l'entreprise, aux représentants de l'Etat, au territoire, etc. ?
- Menez-vous, dans votre organisation, une réflexion particulière sur la revitalisation, quel est votre point de vue sur ce dispositif ?
- Les autres organisations syndicales sont-elles également présentes dans les comités de suivi?
- *CCI / Communauté urbaine* : nature de votre implication sur la revitalisation (vos rapports avec les services de l'Etat, articulation avec vos autres missions) ?